



C. Monet (1840-1926). Sandviken, Norge i snø (Wikipedia).

Mads Jørgen Lindahl

## Tilpasning eller motstand?

En gjennomgang av Bærum kommunes implementering av Regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus.

Videreutdanningsmaster i urbanisme

Arkitektur- og designhøgskolen i Oslo

Veileder: Erling Dokk Holm

15. Mars 2024



## SAMMENDRAG

Denne oppgaven undersøker hvordan Regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus har påvirket kommunale planstrategier og styringsprosesser for å fremme en mer bærekraftig arealbruk. Gjennom en casestudie av Bærum kommune undersøkes samspillet mellom regional og kommunal arealplanlegging.

Bærum kommune, som den mest folkerike kommunen i Akershus fylkeskommune, innehar en sentral posisjon i Osloregionen. Dette skyldes blant annet at kommunens arbeids- og boligmarked er tett integrert med hovedstadsområdet. Dermed er det grunn til å anta at Regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus har hatt en betydelig innvirkning på Bærum kommune og dens tilnærming til arealplanlegging.

I oppgaven vurderer jeg hvordan de overordnede målene og retningslinjene i den regionale planen har blitt tolket, tilpasset og implementert av Bærum kommune. Jeg analyserer hvordan kommunens planstrategier og styringsprosesser har blitt påvirket av de regionale målene og hvordan dette har utspilt seg i praksis gjennom kommunens areal- og transportplanlegging.

I besvarelsen lager jeg en systematisk oversikt over innholdet i byvekstvtaler, bymiljøpakker, byutviklingsavtaler og byutredninger. Jeg ser også på sammenhengen mellom disse. Siden det kan være vanskelig å få en oversikt over dette, håper jeg derfor denne kategoriseringen vil være til nytte for andre.

Undersøkelsen avdekker en kommune som, gjennom politiske premisser, underminerer regionale målsettinger. Dette indikerer en utfordring i samspillet mellom lokale og regionale interesser, der smale kommunale prioriteringer kan stå i kontrast til bredere mål for regionen som helhet.

Konsekvensen av handlinger som underminerer regionale føringer er målkonflikter og reduserte samfunns mål. Målkonflikter oppstår når lokale interesser og prioriteringer kommer i konflikt med bredere regionale mål. Dette kan skje når en kommune prioriterer lokale interesser, på bekostning av felles mål for hele regionen. Dette kan resultere i fragmentert utvikling, ineffektiv ressursbruk og suboptimale løsninger for felles utfordringer.

Ved å sette søkelys på Bærum kommune som et konkret eksempel, identifiserer jeg utfordringer, suksesser og læringspunkter knyttet til samspillet mellom regional og kommunal planlegging. Dette håper jeg vil bidra til en dypere forståelse av hvordan den regionale planen fungerer som et styringsverktøy for å fremme bærekraftig arealbruk, samt hvilken rolle kommunene spiller i denne sammenhengen.

## FORORD

Regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus har vært en følgesvenn gjennom ulike stadier av min yrkeskarriere. Arbeidet med den regionale planen ble igangsatt i 2009. Den har siden vært sentralt i mitt arbeid som ansatt i ulike offentlige virksomheter, slik som Plan- og bygningsetaten i Oslo kommune, Fylkesmannen i Oslo og Akershus, Statens vegvesen og Viken fylkeskommune.

Min tilknytning til denne regionale planen har gitt meg en stor forståelse for dens betydning og innflytelse på areal- og transportpolitikken i regionen. Jeg har vært vitne til hvordan den har påvirket beslutningstakere, planleggere og lokalsamfunnet generelt, og blitt et sentralt verktøy i arbeidet med å fremme bærekraftig utvikling.

Over tid har jeg utviklet stort engasjement for planen, og håper også fremover å kunne jobbe med et regionalt verktøy som i størst mulig grad tilsvarer dagens plan.

## INNHALDSFORTEGNELSE

<b>Sammendrag</b> .....	<b>3</b>
<b>Forord</b> .....	<b>4</b>
<b>1. Innledning</b> .....	<b>8</b>
<b>2. Bakgrunn</b> .....	<b>9</b>
2.1 Problemstilling .....	10
<b>3. Metode</b> .....	<b>12</b>
3.1 Utføring .....	12
3.2 Abduktiv tilnærming .....	12
3.3 Induktiv og deduktiv strategi.....	14
3.4 Enkeltcasestudie .....	14
3.5 Intervjuer/spørreundersøkelser .....	15
<b>4. Empiri</b> .....	<b>16</b>
<b>5. Planmyndigheter og rammebetingelser for areal- og transportplanleggingen i Bærum kommune</b> ..	<b>18</b>
5.1 Generelt.....	18
5.2 Staten .....	18
5.3 Fylkeskommunen .....	20
5.4 Kommunen.....	22
<b>6. Bærekraft</b> .....	<b>26</b>
6.1 Generelt.....	26
6.2 FNs bærekraftsmål.....	26
6.3 Bærekraft, arealbruksfaktor og indikatorer .....	28
<b>7. Pakkepolitikk</b> .....	<b>31</b>
7.1 Generelt.....	31
7.2 Bypakker .....	32
7.3 Bymiljøavtaler .....	33
7.4 Byutviklingsavtaler .....	33
7.5 Byvekstavtaler .....	34
7.6 Byutredninger .....	35
<b>8. Teoretiske perspektiver - Arealplanlegging</b> .....	<b>36</b>
8.1 Kompaktbyen .....	36
8.2 Polysentrisk utvikling .....	40
8.3 ABC-prinsippet .....	42
8.4 Byspredning.....	43
8.5 Transportsystemets betydning .....	46
8.6 Superstrukturer .....	47

<b>9. Teoretiske perspektiver - Styringslogikk .....</b>	<b>49</b>
9.1 Styring.....	49
9.2 Planlegging .....	50
9.3 Den hierarkiske styringslogikken.....	51
9.4 Den markedsorienterte styringslogikken .....	53
9.5 Den nettverksorienterte styringslogikken .....	55
9.6 Funksjonalistiske perspektiver .....	56
<b>10. Gjennomgang av Regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus .....</b>	<b>57</b>
10.1 En regional plan vokser frem .....	57
10.2 Prosessen frem til en endelig plan; de tre alternative utviklingsmodellene .....	58
10.3 Begrepet «Bybåndet» .....	60
10.4 Begrepet «Nullvekst» .....	61
10.5 Forslaget som ble utarbeidet .....	61
10.6 Den regionale planens hovedmål og underordnede mål .....	64
10.7 En sentral retningslinje for å lykkes – R5 Vurdering av områder i gjeldende kommuneplan.....	65
10.8 Handlingsprogram for Regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus.....	66
10.9 Betydningen av samferdselsanlegg .....	68
<b>11. Byveksttalen for Oslo og Akershus.....</b>	<b>70</b>
11.1 Ulike geografisk avgrensede arbeidsfellesskap .....	71
<b>12. Areal- og transportplanleggingen i Bærum kommune .....</b>	<b>74</b>
Generelt.....	74
12.1 Fakta om Bærum kommune .....	75
12.2 Bærums historie.....	75
<b>13. Arealstrategi for Bærum kommune 2013 .....</b>	<b>77</b>
13.1 Vurdering av 2013-planens forhold til bærekraft .....	77
<b>14. Arealstrategi for Bærum kommune 2023 .....</b>	<b>81</b>
14.1 Vurdering av 2023-planens forhold til bærekraft .....	83
<b>15. Innsigelser fra regionale myndigheter .....</b>	<b>87</b>
15.1 Hva betyr kommunens behandling av innsigelsene knyttet til parkeringsnormer? .....	95
<b>16. Analyse av indikatorene.....</b>	<b>97</b>
<b>17. Bærum kommunes rolle og oppfølging av Byveksttalen for Oslo og Akershus, og Regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus .....</b>	<b>114</b>
<b>18. Regionalt nivå sin oppfølging av den regionale planen for areal og transport i Oslo og Akershus .</b>	<b>118</b>
18.1 Oslo kommunes betydning .....	120
18.2 Hvorfor stiller ikke Oslo kommune flere krav til Bærum kommune? .....	121
<b>19. Statens rolle i oppfølging av den Regionale planen for areal og transport i Oslo og Akershus og Byveksttalen .....</b>	<b>122</b>

20. Samarbeid på tvers av kommunegrenser og forvaltningsnivåer .....	123
21. Et styrket regionalt nivå .....	125
22. Hvordan har regionale føringer påvirket arealplanleggingen i Bærum kommune? .....	126
22.1 Er det en politisk skepsis i Bærum kommune til kompakt byutvikling og planlegging? .....	129
23. Teoriens forklaringskraft.....	131
24. Konklusjon .....	135
Litteraturliste .....	141
Figurer og tabeller.....	146
Figurer.....	146
Tabeller .....	147

## 1. INNLEDNING

Regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus har vært et viktig verktøy og virkemiddel som jeg mener har bidratt til mer effektiv og bærekraftig areal- og transportplanlegging i hovedstadsområdet. Den har vært med på å fremme viktige prinsipper som bærekraftig transport, tettstedsutvikling og reduksjon av biltrafikk. Jeg mener planen kan ha spilt en avgjørende rolle i arbeidet med å skape en mer bærekraftig region.

Den regionale planen virker å ha hatt en solid forankring både i kommunene og på regionalt nivå, kanskje særlig hos administrasjonen ute i kommunene. Dette gjør den til et svært nyttig rammeverk for samordnet planlegging både i regionen, men også den enkelte kommune. Den har fungert som en felles plattform for samarbeid mellom ulike aktører i regionen.

Planen er imidlertid snart ti år gammel. En plan som ikke revideres med jevne mellomrom, risikerer å ikke holdes i live. Viken fylkeskommune har utarbeidet et plangrunnlag for de tre nye fylkene; Akershus, Østfold og Buskerud. Plangrunnlaget er svært omfattende, og inneholder også analyser av temaer som den regionale planen ikke sier så mye om i dag. Det gjelder blant annet sosial bærekraft.

Plangrunnlaget tar utgangspunkt i FNs bærekraftsmål fra 2015. Det gjør ikke Regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus, som ble vedtatt før disse bærekraftsmålene. Jeg har hørt noen som kritiserer den regionale planen for å være smal, og at det er en svakhet at den ikke bygger opp om FNs bærekraftsmål. Den kritikken ønsker jeg å utfordre med denne besvarelsen.

Slik jeg ser det, er den regionale planen for areal og transport *spiss*; - men det gjør den ikke til en smal plan. Nettopp det at den er spisset, kan ha bidratt til å gjøre den *operativ* og lett forståelig. Den regionale planen er tydelig, og jeg vil påstå at det gjør den også lett å slutte opp om. Det er også en betydelig styrke at både Oslo kommune og Akershus fylkeskommune sammen har eierskap til Regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus. Jeg har vanskelig for å se for meg hvordan en eventuell ny regional plan i hovedstadsområdet skal fungere, uten at Oslo kommune og Akershus fylkeskommune samler seg bak en felles plan og begge står som planeiere.

Fremtidig regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus håper jeg vil ta form som en revidert versjon av dagens plan. Den bør dessuten fortsette å være en plan som inkluderer Oslo kommune som planeier. Jeg er derfor ikke enig med Viken fylkeskommune, som opprinnelig hadde et ønske om å utarbeide en regional plan som ikke inkluderte Oslo kommune.

Planen har gitt Bærum en ramme for samarbeid og koordinering med andre aktører i regionen, inkludert andre kommuner, fylkeskommunen og statlige myndigheter. Dette samarbeidet har vært, og vil bli, stadig mer avgjørende for å håndtere de utfordrende spørsmålene som er knyttet til areal- og transportutvikling i et hovedstadsområde med stor befolkningsvekst. En av de mest synlige effektene av planen er de store infrastrukturinvesteringene som har fulgt planen. Jeg tenker da særlig på Fornebu-banen. Bærum kommunes evne til å søke og sikre finansiering for store infrastrukturprosjekter, har vært interessant å se nærmere på.

Denne besvarelsen belyser utfordringene som oppstår når man forsøker å innpasse regionale perspektiver i en kommune der lokale hensyn og politiske prioriteringer får være dominerende. Den viser kompleksiteten i å balansere lokale og regionale hensyn i planleggingsprosesser.



## 2. BAKGRUNN

Denne oppgaven undersøker hvordan *Regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus*, vedtatt 2015, påvirker en kommunes arealplanlegging.

Regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus (heretter forkortet RP-ATP) har som hovedmål at Osloregionen skal utvikles som en konkurransedyktig og bærekraftig region i Europa, med et arealeffektivt utbyggingsmønster, bevaring av overordnet grønnstruktur, og et effektivt og miljøvennlig transportsystem.

Det var Stortinget som i 2008 (Ot.prp.nr. 10, 2008-2009) påla Oslo kommune og Akershus fylkeskommune å utarbeide en felles regional plan for areal og transport. Vedtaket viser at en retningsendring i hovedstadsregionen var nødvendig, ikke bare for regionen, men også for å oppnå nasjonale mål om klima, transport, dyrka mark og naturmangfold.

Den regionale planen legger tydelige føringer for areal- og transportutviklingen i hovedstadsregionen. Planen slår fast at 80-90 prosent av veksten i nye boliger og arbeidsplasser skal lokaliseres til prioriterte vekstområder i bybåndet, til regionale byer og til prioriterte lokale byer og tettsteder. Det betyr at fremtidig vekst i hovedsak skal løses ved å utvikle eksisterende byer og tettsteder, fremfor videre spredt utbygging. Reisevanene skal endres, med økte andeler gåing, sykling og kollektivtransport. Bussene skal gis tilstrekkelig kapasitet og fremkommelighet i veinettet, hvor særlig god fremkommelighet inn mot Oslo og de regionale kollektivknutepunktene skal prioriteres høyt.

Den regionale planen legger vekt på en flerkjernet tilnærming til regionutvikling, hvor forstadsbyene spiller en avgjørende rolle i å ta imot den kommende befolkningsveksten rundt Oslo. Planen kan derfor betraktes som et viktig verktøy, som det er stor grunn til å anta påvirker kommunale planstrategier og styringsprosesser, spesielt i de etablerte forstadsbyene rundt hovedstaden.

Regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus representerer en betydelig overgang fra den tidligere vekstmodellen som var basert på storbyssystemet. Denne tidligere modellen involverte planlagt utvidelse fra den kompakte historiske bykjernen til Stor-Oslo, med utviklingen av T-banesystemer, drabantbyer og boligområder. Med den regionale planen for areal- og transport går regionen over til en ny vekstmodell som bygger på prinsippene om den flerkjernede regionale nettverksbyen. Tradisjonelle oppfatninger av forsteder er ofte preget av byspredning, lav befolkningstetthet, lange reiseavstander og en betydelig avhengighet av personbilen. Den regionale planens målsettinger utfordrer tidligere antagelser og understreker viktigheten av å prioritere og tilrettelegge for bærekraftige tiltak i disse områdene, slik at de kan spille sin rolle i å oppnå regionale og nasjonale mål for bærekraftig utvikling.

Med den regionale planens innretning mot en flerkjernet utvikling og vekst i forstedene, blir det tydelig at særlig nabokommunene rundt Oslo spiller en nøkkelrolle i å håndtere både befolkningsvekst og med å fremme bærekraftige transportløsninger. Samlet sett markerer den regionale planen en viktig milepæl i utviklingen av Osloregionen, med et mål om å skape en mer bærekraftig og konkurransedyktig region som kan møte fremtidens utfordringer på en effektiv måte. Hovedintensjonen med den regionale planen for areal og transport i Oslo og Akershus er å *samordne* innsatsen og samarbeidet mellom regionale myndigheter, kommuner og transportaktørene i Osloregionen. Dette innebærer en *felles* innsats for areal- og transportplanlegging, som tar hensyn til

både vekst og vern. Den overgangen som skjer fra den tidligere vekstmodellen til en flerkjernet tilnærming, er en refleksjon av behovet for å tilpasse seg endringer i samfunnet, inkludert miljømessige hensyn og økonomisk bærekraft.

Denne omstillingen har sin bakgrunn i det faktum at Osloregionen befinner seg i en fase med betydelige endringer. Premissene for regional utvikling er nå fundamentert i idealene om et lavutslippssamfunn og et mål om å skape en økonomisk konkurransedyktig region i Europa.

## 2.1 PROBLEMSTILLING

På bakgrunn av disse utviklingstrekkene og utfordringene, har jeg formulert følgende hovedproblemstilling:

- *I hvilken grad har Regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus påvirket kommunale planstrategier og styringsprosesser i Bærum kommune til en mer bærekraftig arealbruk?*

Hovedproblemstillingen som jeg søker å besvare i min oppgave, er av betydning for å forstå dynamikken mellom regional planlegging og kommunal arealplanlegging, med særlig fokus på areal- og transportplanleggingen i Bærum kommune.

Det å vurdere i hvilken grad Regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus har påvirket kommunale planstrategier og styringsprosesser i Bærum kommune, med tanke på en mer bærekraftig arealbruk, er en kompleks oppgave som krever en grundig analyse av ulike faktorer. For å finne svar på dette spørsmålet, er det nødvendig å undersøke hvordan en slik påvirkning kan forekomme gjennom flere tilnærminger.

En første tilnærming er å danne seg en oversikt over rolleforventningene til ulike myndighetsaktører, både på statlig, kommunalt og regionalt nivå. Hver av disse aktørene kan ha ulike forventninger til hvordan de andre skal handle i planleggingsprosessen, og disse forventningene kan påvirke hvordan de samhandler.

Videre er det viktig å forstå de ulike styringslogikkene som opererer innenfor planlegging og styring av areal og transport. Dette innebærer å undersøke formålet med de ulike styringslogikkene og hvem som har makt og autoritet i hver av dem. For eksempel kan staten ha en sentral rolle i å fastsette overordnede rammer og mål, mens kommunen kan ha mer autonomi når det gjelder å implementere disse målene på lokalt nivå. På samme måte kan regionale myndigheter ha sin egen agenda og styringslogikk som kan påvirke dynamikken i planleggingsprosessen.

En annen viktig faktor å vurdere er hvordan ressurser fordeles i de ulike styringslogikkene. Dette kan omfatte fordeling av økonomiske ressurser, menneskelige ressurser og tid. For eksempel kan fylkeskommunen ha en sentral rolle i å budsjettere og tildele økonomiske ressurser til ulike planleggingsinitiativer, mens kommunene kan konkurrere om disse ressursene i henhold til en markedsorientert logikk.

Jeg er særlig nysgjerrig på eierskapet til den regionale planen i kommunen, og viljen til en helhetlig tilnærming som fremmer bærekraft og utvikling i regionen, for det sier noe om behovet for en revisjon av gjeldende plan.

Byvekstavtalen medfører betydelige økonomiske incentiver og støtte til kommuner som arbeider for å oppfylle målsettingene i den regionale planen. Sammenhengen mellom Byvekstavtalen og Regional plan for areal og transport, og Bærum kommunes forpliktelser gjennom Byvekstavtalen er derfor interessant å studere nærmere.

Regional planlegging oppfordrer til samarbeid og koordinering mellom kommuner og regionale aktører for å oppnå felles mål. Dette kan ha ført til at Bærum kommune har samarbeidet med regionale myndigheter i regionen for å utvikle mer bærekraftige arealplaner og kan ha gitt nye muligheter til å inkludere bærekraftige prinsipper i kommuneplanen og arealplaner. Her vil jeg se til nylig gjennomførte evalueringer som har blitt utarbeidet for Plansamarbeidet.

I handlingsprogrammet til den regionale planen er det en oppfølgingsoppgave å lage et felles system for å måle om utviklingen i regionen er i tråd med den regionale planen. Systemet skal koordineres med etablerte indikatorsystemer for temaer slik som arealregnskap, trafikkdata og mål for vekst og utvikling. Jeg vil gjøre en gjennomgang og vurdering av konkrete resultater knyttet til bærekraftig arealbruk i kommunen gjennom å gå gjennom de innrapporterte dataene. For å avgjøre i hvilken grad Regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus har påvirket Bærum kommune, vil jeg gjennomføre en analyse av Bærums kommuneplan, politiske vedtak og samarbeidsinnsats i lys av målene og retningslinjene som er fastsatt i den regionale planen.

Dette leder ut til følgende underproblemstillinger:

- *Hvordan utfører kommunen og regionale myndigheter sine roller i oppfølgingen av Regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus?*
- *Hvordan er Byvekstavtalen for Oslo og Akershus forankret til Regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus, og hvordan følges den opp av de ulike aktørene?*
- *Hvilken innvirkning har Regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus hatt på Bærum kommunes rolle og prioriteringer i forbindelse med arealplanleggingen etter at den ble vedtatt i 2015?*
- *Er det uenigheter mellom regionale myndigheter og kommunen og er disse igjen knyttet til gjennomføringen av den regionale planen for areal og transport?*
- *I hvilken grad ser man måloppfyllelse av Regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus gjennom konkrete resultater knyttet til bærekraftig arealbruk i Bærum kommune ved gjennomgang av indikatorer for arealbruk, trafikkdata og mål for vekst og utvikling?*

## 3. METODE

### 3.1 UTFØRING

For å besvare disse spørsmålene vil jeg først gjøre rede for de ulike aktørene som er involvert i arealplanleggingen. Videre vil jeg undersøke rammene og betingelsene som påvirker planleggingsprosessen. Deretter vil jeg presentere den aktuelle teorien og metoden jeg vil anvende i analysen. Etter dette vil jeg gi en oversikt over den nåværende forståelsen av den regionale planen og hvordan den er gjennomført av kommunen. Dette inkluderer å vurdere hvordan ulike aktører oppfatter kommunens oppfølging av den regionale planen.

Videre vil jeg utforske hvordan arealplanleggingen har utviklet seg med utgangspunkt i kommuneplanens arealdel fra 2013. Dette innebærer en analyse av arealstrategien som ble presentert i denne kommuneplanen. Jeg vil også se på hvordan den regionale planen for areal- og transport i Oslo og Akershus, som ble vedtatt i 2015, har påvirket den kommunale planleggingen. Her vil jeg benytte kvantitative data for å vise endringer (indikatorer).

Til slutt vil jeg utforske eventuelle uenigheter mellom aktørene om hvordan den regionale planen er blitt fulgt opp av kommunen, og identifisere årsakene til disse uenighetene. Dette vil gi et helhetlig bilde av hvordan arealplanleggingen har utviklet seg over tid og hvordan den påvirkes av ulike aktører og rammebetingelser som har fulgt med den regionale planen for areal og transport i Oslo og Akershus.

### 3.2 ABDUKTIV TILNÆRMING

Denne oppgaven har et samfunnsvitenskapelig utgangspunkt. Samfunnsforskning skiller seg fra naturvitenskapelig forskning ved at den tar sikte på å forstå fenomener som eksisterer innenfor komplekse og åpne systemer, i motsetning til lukkede systemer som ofte studeres innen naturvitenskapen. I samfunnsforskning studerer vi ting som skjer i samfunnet. Dette kan være påvirket av mange forskjellige ting, som for eksempel hva folk har opplevd tidligere og ulike omstendigheter.

I min oppgave har jeg hovedsakelig valgt en *abduktiv tilnærming*, som beskrevet av Tjora (2010, kap 7.6. side 247-249).

Aksel Tjora omtaler abduksjon som en «teorimarinert gjetning». Det er selvsagt ment som en uformell definisjon, men den er samtidig lett forståelig. Beskrivelsen av abduksjon som en «teorimarinert gjetning» fanger essensen av prosessen på en treffende måte. Det antyder at det er en viss grad av usikkerhet eller spekulasjon involvert, ettersom abduksjon innebærer å danne en antakelse eller hypotese uten fullstendig bevis. Samtidig indikerer det at denne gjetningen ikke er helt vilkårlig, men snarere er påvirket av eksisterende teorier, kunnskap eller forståelse. Det er som om gjetningen er inngår i et teoretisk rammeverk eller kontekst, noe som gir den en form for struktur og retning.

Abduktiv metode er en tilnærming innen forskning som fokuserer på å generere nye innsikter, hypoteser eller teorier basert på en kombinasjon av observasjoner og eksisterende teorier. Denne metoden ligger et sted mellom deduktiv og induktiv metode, og er spesielt relevant i situasjoner der man ønsker å utforske komplekse fenomener.

Abduksjon involverer ofte å kombinere eksisterende teorier eller begreper på nye måter, slik at det kan lages en ny forståelsesramme for det uventede fenomenet. Dette kan også inkludere utforskning av sammenhenger og implikasjoner som tidligere ikke har blitt vurdert. Min tilnærming i denne oppgaven starter fra empirien (som induksjon), men aksepterer betydningen av teorier og perspektiver i forkant og/eller i løpet av forskningsprosessen.

Det som skiller abduktiv metode fra induktiv og deduktiv metode, er at den ikke søker å generalisere eller teste hypoteser i samme grad. I stedet fokuserer den på å frembringe mulige forklaringer og teoretiske innsikter som kan lede til videre forskning og utforskning.

I sum er abduktiv metode en kreativ tilnærming som tar utgangspunkt i det uventede for å skape nye teoretiske perspektiver og innsikter. Den bidrar til å utvide forståelsen av komplekse fenomener, og å legge grunnlaget for videre forskning og undersøkelser (Tjora 2010, kap 7.6).

Med min tilnærming ønsker jeg å avdekke årsakssammenhenger og forstå samfunnsmessige konsekvenser som kanskje ikke ville blitt klare med en overfladisk tilnærming. Jeg ønsker å få et dypere innsyn i disse komplekse sammenhengene og hvordan de påvirker kommunens rolle i planleggingen.

Opgaven min tar sikte på å finne en sammenheng mellom kommunens rolle i planleggingsprosessen og regionale føringer. Jeg ser på hvordan ulike styringslogikker påvirker dette. Det er ikke alltid lett å forstå aktørenes roller og hvordan de forholder seg til hverandre i planleggingsprosessen. Ofte påvirkes den rådende styringslogikken av ideologiske endringer, i måten styring generelt utføres på.

For en del av oppgaven har jeg valgt en kvantitativ metode. Kvantitativ metode refererer til en forskningsmetode som setter søkelys på innsamling og analyse av kvantifiserbare data for å trekke statistiske konklusjoner og generelle mønstre, ofte i en studiepopulasjon (Tjora 2010, kap 1). Kvantitativ forskning innebærer vanligvis bruk av strukturerte spørreskjemaer, spørreundersøkelser, eksperimenter, observasjoner og andre teknikker for å samle inn data. Dataene som samles inn, behandles deretter ved hjelp av statistiske analysemetoder. Denne metoden involverer bruk av tall og målinger for å beskrive og forstå fenomener, og den søker ofte å identifisere årsakssammenhenger og statistiske sammenhenger mellom variabler. Empirisk grunnlag i denne oppgaven er hentet gjennom en kombinasjon av litteraturstudier og dokumentstudier. Litteraturstudier har blitt utført for å etablere et bredere teoretisk rammeverk og et betraktningsspektiv som kan veilede analysen. Gjennom nøye utforskning av relevant teori har jeg dannet en overordnet forståelse av det undersøkte fenomenet og dets sammenhenger.

Dokumentstudier utgjør en viktig del av det empiriske grunnlaget. Dette har involvert gjennomgang av evalueringer, høringsuttalelser og planer som er relevante for problemstillingen. Disse dokumentene inneholder verdifull informasjon og data som bidrar til å belyse forskningsspørsmålene og analysen. En stor andel av dette materialet er publisert digitalt og er offentlig tilgjengelig.

Gjennom dokumentstudier har jeg kunnet identifisere utvikling over tid, trender, politiske beslutninger, samt ulike aktørers involvering og perspektiver på problemstillingen. Dette empiriske materialet gir et konkret bakteppe som støtter opp under tolkningene og funnene mine.

Ved å kombinere litteraturstudier med dokumentstudier, har jeg skapt et fundament for å utforske problemstillingen grundig og systematisk. Den teoretiske innsikten fra litteraturstudier gir meg en

referanseramme for tolkning og analyse av dokumentene, mens dokumentene tilfører konkret og kontekstuell informasjon som beriker min forståelse av fenomenet i sin helhet. Sammen gir disse tilnærmingene et omfattende empirisk grunnlag som bidrar til en dyptgående utforskning og innsikt i temaet (Tjora, 2010, kap 6).

Kvantitativ forskning har sine styrker når det kommer til å gi objektive og generaliserbare resultater som kan representeres numerisk. Den tillater forskere å teste hypoteser og trekke statistiske konklusjoner basert på en større mengde data. Samtidig kan kvantitative tilnærminger noen ganger mangle dybde og kontekstuell forståelse som kvalitativ forskning kan gi (Befring, 2015).

### 3.3 INDUKTIV OG DEDUKTIV STRATEGI

Ifølge Baxter (2010) spiller casestudier to viktige roller innen forskning: testing av teori og generering av ny eller utvidelse av teori.

Testing av teori er knyttet til en deduktiv tilnærming, der forskeren utvikler forventninger basert på tidligere teori og empiri om hvordan virkeligheten fungerer. Datainnsamling skjer etter at disse forventningene er etablert. Deretter sammenligner forskeren det innsamlede datamaterialet med de tidligere forventningene for å se om de stemmer overens. Dette er en tilnærming som går fra teori til empiri.

På den andre siden involverer en induktiv tilnærming en bevegelse fra empiri til teori. Her starter forskeren med innsamling av data før analysen av datamaterialet begynner. Denne analysen danner grunnlaget for utviklingen av teori. Baxter (2010) bemerker at i praksis er kvalitativ forskning vanligvis en blanding av begge disse tilnærmingene.

Jeg vil i deler av analysen i denne oppgaven forsøke å kombinere både induktive og deduktive tilnærminger, da jeg tror dette bidrar til en mer helhetlig og grundig utforskning av problemstillingen.

### 3.4 ENKELTCASESTUDIE

Denne oppgaven er basert på en casestudie. Casestudier gir forskeren muligheten til å grundig utforske et enkelt tilfelle eller fenomen. Gerring (2007) definerer en case som et avgrenset fenomen eller en enhet som observeres over en bestemt tidsperiode. For eksempel, hvis målet er å studere visse egenskaper ved en bestemt kommune, blir kommunen i seg selv caset. Hvis man ønsker å forske på et individ, blir individet enheten for casestudien.

Casestudier, ifølge Gerring (2007), innebærer en intensiv studie av en enkelt case. Formålet er å overføre kunnskapen til å forstå flere lignende tilfeller. Det er også mulig å studere flere tilfeller samtidig, kjent som en cross-case-studie, hvor man kan sammenligne flere caser. Imidlertid kan det være begrensninger når man arbeider med et stort antall individuelle caser, da det kan begrense dybden av analysen for hver enkelt case.

I noen tilfeller er formålet med en casestudie ikke å overføre funnene til andre lignende caser, men å forstå et spesifikt fenomen innenfor det valgte caset. Dette kalles idografiske casestudier, og Gerring

(2007) kaller denne varianten for "single-outcome study". Forskeren søker å forklare hvorfor noe er som det er innenfor det ene caset, uten å generalisere til andre tilfeller.

Casestudier gir forskeren muligheten til å dykke dypt inn i detaljene av det valgte fenomenet (Baxter, 2010). Dette er relevant for oppgavens problemstilling, som undersøker hvordan planleggingen i Bærum kommune har blitt påvirket av Regional plan forareal og transport i Oslo og Akershus. I dette tilfellet er det hensiktsmessig å benytte en casestudie som metodologi.

### 3.5 INTERVJUER/SPØRREUNDERSØKELSER

Jacobsen (2005) understreker betydningen av at utvalgsprosessen skal være formålsorientert. Dette innebærer at utvalget skal være nøye tilpasset hvilken type informasjon man ønsker å samle inn gjennom datainnsamlingen. Dette betyr at utvalget må være i tråd med målene og formålene med forskningsprosjektet. Utvalgsprosessen viker å være svært grundig utført, og de personene som ble valgt ut til å delta i Bybåndssamarbeidet og Civitas spørreundersøkelse er relevante aktører for studien. Dette innebærer at de har kunnskap eller erfaringer som er relevante for å besvare forskningsspørsmålene.

Jeg forutsetter at utvalget plukket ut av Bybåndssamarbeidet og Civitas oppfyller kravene til relevans og formål, og at informantene ble nøye utvalgt i samsvar med det Jacobsen (2005) beskriver som "utvalgskriteriet informasjon." Dette betyr at personene som ble inkludert i utvalget, ble valgt ut fordi de hadde spesifikk informasjon og innsikt som var nødvendig for å belyse forskningens spørsmål. Dette skal bidra til å sikre at datainnsamlingen gir relevant og verdifull innsikt i temaet som studeres.



*Figur 1: Sandvika sentrum (Foto: Bærum kommune).*



## 4. EMPIRI

Oslo kommune og Akershus fylkeskommune gjennomført etter at planen ble vedtatt foretatt en systematisk observasjon av måloppnåelse i henhold til Regional plan for areal- og transport i Oslo og Akershus. Dette arbeidet er en del av Handlingsprogrammet. Jeg vil omtale handlingsprogrammet senere i besvarelsen. Arbeidet involverer utarbeidelse av en rekke målefaktorer, som utgjør nøkkelkomponenter for å forstå utviklingen til kommunene over tid. Disse faktorene, også kjent som indikatorer, gir innsikt i ulike aspekter av arealbruk og transport i regionen. Opprettelsen av disse indikatorene er en del av oppfølgingen av handlingsplanen.

Statistikkbanken som er opprettet som en del av dette initiativet, er døpt H2-rapportering. H2-rapporteringen er det andre av flere oppfølgingspunkter i handlingsplanen, og den gir et omfattende datagrunnlag som kan brukes til å analysere utviklingstrender og evaluere effektiviteten av tiltakene som er gjennomført. Ved å samle inn og systematisere data om arealbruk og transport, bidrar H2-rapporteringen til å gi et mer helhetlig bilde av situasjonen i regionen, og den gir grunnlag for informerte beslutninger og tiltak.

Totalt sett er det 44 indikatorer som er blitt definert og målt over flere år. Disse er inndelt i syv hovedtemaer, hvor hovedfokus ligger på aspekter knyttet til fysisk arealbruk. I tillegg til dette, er det også satt opp indikatorer for viktige områder som parkering, trafikkutvikling, grønn mobilitet og klima. Denne omfattende indikatorsamlingen gir en helhetlig oversikt over hvordan regionen utvikler seg i forhold til de fastsatte målene og strategiene.

Rapporteringen av måloppnåelse utføres over tid, og indikatorene er nøkkelen til å vurdere om målene og planene blir realisert som ønsket. Dette representerer en systematisk tilnærming for å sikre at regionen utvikler seg i tråd med de fastsatte planene og at eventuelle justeringer kan gjøres når det er nødvendig. Den årlige rapporteringen som foretas for 32 av indikatorene, sammen med den annenhvørt årlige rapporteringen av de gjenværende indikatorene, gir et dynamisk bilde av regionens utvikling og utfordringer.

Mitt empiriske grunnlag for denne besvarelsen består av disse indikatorene. Indikatorene danner grunnlaget for den kvalitative delen av min undersøkelse. Det foreligger i skrivende stund ikke publiserte data for 2023. Samtidig har nettopp Bærum kommune vedtatt ny arealdel kommuneplan, men denne planen foreligger det flere betydelige innsigelser til, som jeg kommer tilbake til senere.

I tillegg vil jeg benytte materialet som ble utarbeidet som plangrunnlag for Viken fylkeskommunes første regionale planstrategi som en del av mitt empiriske grunnlag. Dette plangrunnlaget er nå overført til de tre nye fylkene. Dette materialet ble samlet og publisert i rapporten «Vi i Viken» publisert 2019. Målet med rapporten er å gi en oversikt over sentrale utviklingstrekk innenfor de viktigste samfunnsområdene i Viken. Rapporten er organisert etter FNs 17 bærekraftsmål. De 17 målene er gruppert i fire deler: sosial bærekraft, miljømessig bærekraft, økonomisk bærekraft og samarbeid. I arbeidet med kunnskapsgrunnlaget for Viken er det identifisert grunnlagsdata og indikatorer med utgangspunkt i de 169 delmålene til de 17 hovedmålene.

Men jeg skal ikke bare vurdere konkret fysisk utvikling. Det skal også sees på roller, eierskap og hvordan kommunen styrer sin samfunnsutvikling basert på den regionale planen.



Jeg vil derfor som empirisk grunnlag for besvarelsen også benytte meg av materiale fra arbeidet med evaluering av Regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus. Disse evalueringene gir svar på hvordan politisk nivå og administrasjon ute i kommunene oppfatter hvordan den regionale planen er å styre etter. I evalueringene har de beskrevet utfordringer og muligheter. Jeg benytter meg av de tre rapportene nevnt under som er utarbeidet i forbindelse med evalueringen av Regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus. Undersøkelsene og intervjuene i Plansamarbeidet, Rambølls og Civitas regi er utført med et omfang og en kvalitet som jeg neppe ville ha vært i stand til å ha utført som enkeltperson.

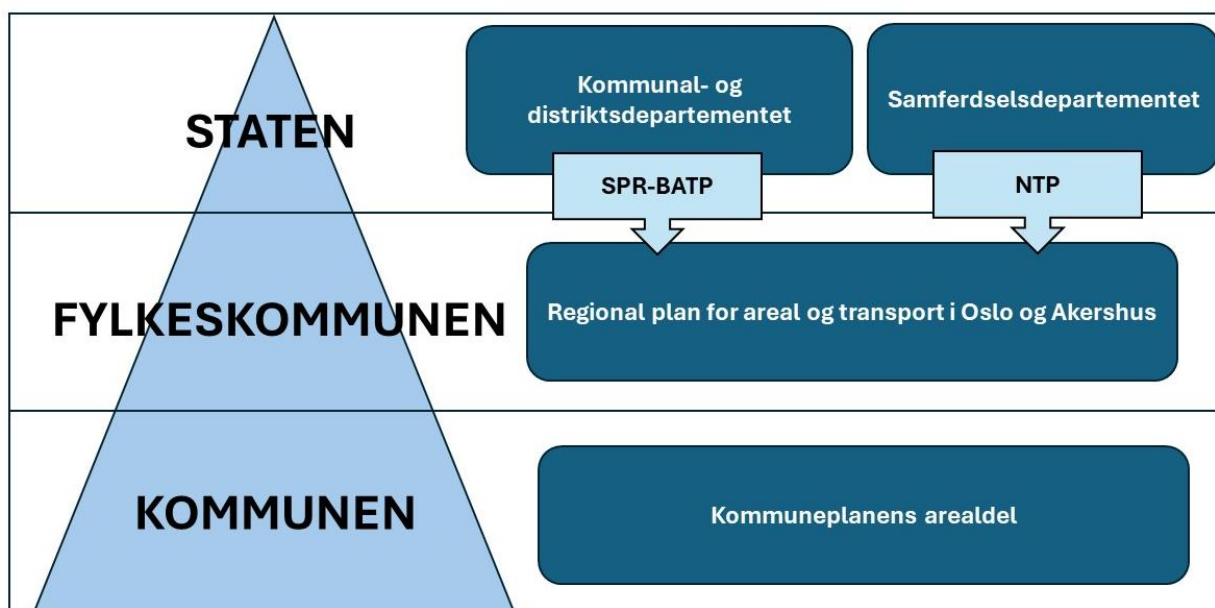
Evalueringen består av tre rapporter:

- 1) *Vurdering av regionale planer for areal og transport i Viken* (Rambøll, 2022). Rapporten er en sammenlignende kvalitativ studie av fem gjeldende regionale planer for areal og transport i Oslo og Viken. Rapporten bygger på en dokumentgjennomgang av primærlitteratur, gjennomgang av kommuneplaner og intervjuer med kommuneplanleggere i Nittedal, Nannestad og Nesodden. Rambøll har vurdert utformingen, innretningen og bruken av planretningslinjer, planbestemmelser og handlingsprogram.
- 2) *Evaluering av regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus* (Civitas, OsloMet og Cicero, 2023). Rapporten bygger videre på funnene i Rambølls studie, og undersøker RP-ATs virkemidler og oppfølging. I tillegg til en dokumentgjennomgang av primær- og sekundærlitteratur, baserer rapporten seg på en spørreskjemaundersøkelse og intervjuer med et bredt utvalg av informanter på politisk og administrativt nivå.
- 3) *Plansamarbeidets evalueringsrapport* (utarbeidet av planeierne ved Plan- og bygningsetaten i Oslo kommune og Viken fylkeskommune, 2023). Rapporten er en oppsummering av kunnskapsgrunnlaget som er utarbeidet av plansamarbeidets sekretariat, og består av indikatorrapporteringer (H2), referat fra dialogmøtet for ordførere våren 2023, en gjennomgang av faglitteratur om den regionale planen, og resultater fra tre spørreundersøkelser og fire intervjuer gjennomført i Bybåndssamarbeidet. Deler av kunnskapsgrunnlaget i rapporten inngår også i evalueringen levert av Civitas.

## 5. PLANMYNDIGHETER OG RAMMEBETINGELSER FOR AREAL- OG TRANSPORTPLANLEGGINGEN I BÆRUM KOMMUNE

### 5.1 GENERELT

I dette kapittelet vil jeg undersøke de offentlige myndighetene som påvirker areal- og transportplanleggingen i Bærum kommune. Lokalt har Bærum kommune hovedansvaret for å utarbeide planer og ta beslutninger om arealbruk. På fylkesnivå spiller Akershus fylkeskommune en sentral rolle med overordnet planlegging og koordinering av samferdselsprosjekter. I tillegg har statlige organer en betydelig innflytelse, da de utvikler nasjonal politikk og veileder kommunene i å følge nasjonale retningslinjer. For å sikre en bærekraftig utvikling er det nødvendig å forstå samspillet mellom disse offentlige myndighetene og deres ansvarsområder i Bærum kommune.



Figur 2: Organisering av planmyndigheter og plantyper

### 5.2 STATEN

Staten har en sentral rolle i planleggingen, hovedsakelig gjennom sitt lovgivende ansvar. Dette ansvarsområdet omhandler utformingen av statlige retningslinjer for planleggingsprosessen og de grunnleggende prinsippene som veileder ulike nivåer av styring (Aarsæther og Buanes, 2012). Den overordnede reguleringen av dette ansvaret håndteres gjennom lov om planlegging og byggesaksbehandling av 2008, bedre kjent som plan- og bygningsloven (heretter omtalt som PBL), som gir føringer for hvordan planlegging bør gjennomføres.

Plan- og bygningslovens målsetting er å fremme bærekraftig utvikling, ansvarlig bruk og vern av ressurser, og å sikre at byggesaksbehandling er i tråd med gjeldende lover, forskrifter og planvedtak. Loven understreker også viktigheten av forutsigbarhet, åpenhet og deltakelse i planleggingsprosessen. Mens loven identifiserer ansvarsfordelingen mellom ulike nivåer, som fylkeskommunen og kommunen, gir den begrenset innsikt i statens spesifikke rolle innen territoriell planlegging.

Selv om detaljene om statens rolle innen territoriell planlegging kan fremstå noe uklare, er Plan- og bygningsloven en bærebjelke for all planlegging i Norge. Gjennom sine hovedmål og lover setter den rammer for hvordan planlegging skal foregå (Aarsæther og Buanes 2012). Med søkelys på bærekraft og inkludering spiller loven en vesentlig rolle i å veilede og forme planleggingsprosessen på tvers av landet.



**Figur 3** Norges riksvåpen, kilde: Wikipedia

Statens forventninger til lokale organer er nevnt, samt dens mulighet til å overvåke at nasjonale mål blir respektert i lokal planlegging (PBL, § 3-5).

Statens mål i Plan- og bygningsloven blir tydeliggjort gjennom nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging, som fremlegges hvert fjerde år. Det er Kommunal- og distriktsdepartementet som har ansvaret for utgivelsen av rapporten om nasjonale forventninger. I kontrast til Plan- og bygningsloven har denne rapporten en mer utfyllende karakter når det gjelder å definere innholdet i hvert enkelt mål, samt å forklare hvorfor disse målene er av betydning å oppnå. Følgende avsnitt er hentet fra de nasjonale forventningene, sist vedtatt 20. juni 2023:

*De nasjonale forventningene til regional og kommunal planlegging blir lagt fram i en tid preget av usikkerhet. Fylkeskommunene og kommunene vil stå overfor mange vanskelige avveininger i årene som kommer. Blant annet vil demografiske endringer, med flere eldre og en lavere andel av befolkningen i yrkesaktiv alder, kreve tøffere prioriteringer og bedre ressursbruk i det offentlige. Tilgangen på arbeidskraft vil bli mindre, og en større andel av ressursene vil bli bundet opp i å dekke tjenestebehovet.*

*Regjeringen vil legge til rette for bosetting, næringsutvikling og et godt tjenestetilbud i bygd og by i hele landet. Det er særskilt viktig å sikre at det legges til rette for vekst og utvikling i områder med svak eller negativ befolkningsutvikling.*

*Regjeringen har ambisiøse mål for klima, miljø og jordvern. Regional og kommunal planlegging er gode verktøy for å utvikle et mer bærekraftig samfunn og til å avveie interesser og hensyn. 2030-agendaen med de 17 bærekraftsmålene dekker alle samfunnsområder, og kan bidra til gode prioriteringer i usikre tider.*

Dersom kommunen ikke følger plan- og bygningsloven og nasjonale forventninger, har staten mulighet til å fremme innsigelser mot lokale planforslag eller vedtak (PBL, § 5-4).

*Berørt statlig og regionalt organ kan fremme innsigelse til forslag til kommuneplanens arealdel og reguleringsplan i spørsmål som er av nasjonal eller vesentlig regional betydning, eller som av andre grunner er av vesentlig betydning for vedkommende organs saksområde.*

Når en innsigelse blir fremsatt, mister kommunen sin myndighet til å vedta planen. Kommunen er da forpliktet til å justere planene slik at de harmonerer med overordnede retningslinjer og føringer (PBL, § 5-4). Som et siste steg, dersom frivillige forhandlinger eller meklinger ikke gir ønsket resultat, har Kommunal- og distriktsdepartementet rett til å overta beslutningsmyndigheten fra kommunen (PBL, § 5-6).

Det overordnede ansvaret for tilsyn og behandling av innsigelser ligger hos det regionalt lokaliserte organet; Statsforvalteren. Etter at kommunale og regionale planer er vedtatt, må de oversendes til Statsforvalteren. Det blir da Statsforvalterens oppgave å påse at planene oppfyller kravene og retningslinjene i nasjonalt lovverk (PBL, §§ 5-6, 8-4). Denne prosessen er avgjørende for å sikre at beslutninger tas i tråd med nasjonale interesser og hensyn.

Gjennom statlige planretningslinjer gis Staten føringer for samfunnsplanleggingen. *Statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging* ble vedtatt 26. september 2014. Retningslinjene har som mål at planleggingen skal bidra til å utvikle bærekraftige byer og tettsteder, redusere transportbehovet og legge til rette for klima- og miljøvennlige transportformer, i tråd med klimaforliket. Rammer for utbyggingsmønster og transportsystem bør fastsettes i regionale planer. Det går fram av retningslinjene at utbyggingsmønster og transportsystem bør fremme utvikling av kompakte byer og tettsteder, redusere transportbehovet og legge til rette for klima- og miljøvennlige transportformer. Potensialet for fortetting og transformasjon bør utnyttes før nye utbyggingsområder tas i bruk. Retningslinjene sier også at planleggingen skal legge til rette for tilstrekkelig boligbygging i områder med press på boligmarkedet, slik som Bærum kommune, med vekt på gode regionale løsninger på tvers av kommunegrensene.

Det var Stortinget som i 2008 (Ot.prp.nr. 10, 2008-2009) påla Oslo kommune og Akershus fylkeskommune å utarbeide en felles regional plan for areal og transport. Vedtaket viser at en retningsendring i hovedstadsregionen er nødvendig. Ikke bare for regionen, men også for å oppnå nasjonale mål om klima, transport, dyrka mark og naturmangfold. Staten er således også forpliktet til å følge opp, sammen med Oslo kommune, Akershus fylkeskommune og de 22 kommunene i Akershus.

### 5.3 FYLKESKOMMUNEN

I perioden 1.januar 2020 - 1.januar 2024 har Regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus vært forvaltet av Viken fylkeskommune. Fra 1. januar 2024 ble Viken fylkeskommune oppløst, og Akershus fylkeskommune gjenoppstod. Fylkessammenslåingen og fylkesoppløsningen har ikke hatt direkte effekt på forvaltningen av den regionale planen. Planen har vært gjeldende også under Viken fylkeskommune.

I henhold til plan- og bygningsloven har fylkestinget i fylkeskommunen den avgjørende regionale planleggingsmyndigheten (PBL, § 3-4). Fylkeskommunen har som oppgave å styre arbeidet med regional planstrategi, regionale planer og planbestemmelser for å fremme en bærekraftig utvikling i regionen (PBL, § 3-4). En sentral rolle for fylkeskommunen er å fungere som en samordningsinstans for planlegging, som muliggjør samarbeid på tvers av kommunegrensene (Higdem 2012). Dette inkluderer ansvar for å tolke og tilpasse nasjonale og regionale krav for ulike kommuner.

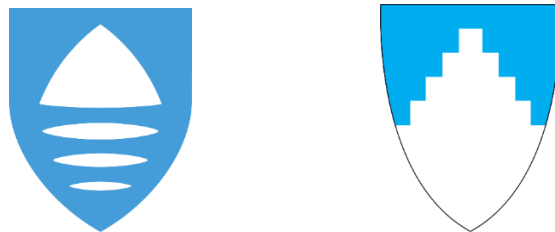
Fylkeskommunen som regional planmyndighet har en nøkkelrolle i utformingen av regional planstrategi og regional planer. Regional planstrategi representerer en *prosess* mer enn en plan i seg selv. Denne prosessen, dokumentert gjennom et strategisk dokument, har som formål å prioritere hvilke planer som skal utarbeides på regionalt nivå i løpet av de kommende fire årene (Higdem 2012). Som nevnt under avsnitt FNs bærekraftsmål må dette dokumentet utarbeides minst én gang i hver valgperiode og skal inkludere innspill fra kommuner, staten og andre relevante parter (PBL, § 7-1).

Regional planstrategi skal også (PBL, § 7-1):

*[...] redegjøre for viktige regionale utviklingstrekk og utfordringer, vurdere langsiktige utviklingsmuligheter og ta stilling til langsiktige utviklingsmål og hvilke spørsmål som skal tas opp gjennom videre regional planlegging.*

Til forskjell fra den regionale planstrategien, er den regionale planen et formelt plandokument. Det er opp til fylkeskommunen om de ønsker å utvikle en slik plan, med mindre Kongen har pålagt en spesifikk plan innenfor et definert virksomhetsfelt, tema eller geografisk område (PBL, § 8-1). I de senere årene har det blitt en økt tendens til å utvikle sektorielle regionale planer (Higdem 2012). Dette innebærer at det blir skapt en regional plan med en tematisk innretning som er knyttet til et strategisk område for regionen. Vanligvis henter man temaet fra den tidligere fastsatte regionale planstrategien (PBL, § 8-1).

Før innføringen av plan- og bygningsloven i 2008, var praksisen å utvikle én overordnet fylkesplan som adresserte alle sektorer i regionen (Higdem 2012). Med en mer tematisk tilnærming til regional planlegging har dokumentet blitt mer detaljert og er nå et mer betydningsfullt styringsinstrument for planmyndighetene.



**Figur 4 og 5:** Viken og Akershus fylkesvåpen, kilde: Wikipedia.

Selv om den regionale planen ikke besitter samme rettskildemessige betydning som en lov, er det likevel en forutsetning at planens retningslinjer legges til grunn for regional, kommunal og statlig aktivitet i regionen, inkludert planlegging (PBL, § 8-2).

Dersom retningslinjene ikke etterleves, i den kommunale planleggingen, har fylkeskommunen rett til å fremme innsigelser og uttrykke motforestillinger som kan føre til stans i planvedtak (PBL, § 5-4). I tillegg til denne myndigheten, ga innføringen av plan- og bygningsloven i 2008 fylkeskommunen muligheten til å introdusere planbestemmelser. Disse bestemmelsene gir fylkeskommunen autoritet til å forhindre visse bygge- og anleggstiltak uten samtykke i en periode som kan strekke seg opptil 10 år (PBL, § 8-5). Denne myndigheten gir fylkeskommunen betydelig innflytelse i regionen, da de i teorien har kapasitet til å overstyre kommunens arealmyndighet.

## 5.4 KOMMUNEN

Det norske generalistkommunesystemet, som har vært på plass siden 1837, utgjør en grunnleggende struktur for organisering og styring av norske kommuner. Denne modellen innebærer at alle kommuner i Norge er pålagt å håndtere de samme oppgavene som er fastsatt gjennom lovverket, og de opererer innenfor de samme rammene når det gjelder organisasjon og styring.

Generalistkommunesystemet innebærer at kommunene har ansvar for et bredt spekter av oppgaver som er fastsatt av nasjonal lovgivning. Dette inkluderer oppgaver innen helse og omsorg, skole, barnehager, samferdsel, kultur, og mye mer. Standardiseringen av oppgaver bidrar til en visst grad av likhet og enhet i offentlige tjenester over hele landet. Selv om kommunene har ansvar for de samme oppgavene, har de en viss grad av lokal autonomi når det gjelder hvordan de organiserer og administrerer tjenestene. Dette gir kommunene fleksibilitet til å tilpasse tjenestene etter lokale forhold og behov. Kommunene finansierer sine tjenester gjennom lokale skatter, gebyrer og tilskudd fra staten. Denne finansieringsstrukturen gir kommunene økonomisk ansvar for tjenestene de leverer og gir incitament til effektiv ressursbruk.

I sum gir generalistkommunesystemet Norge en desentralisert struktur for offentlig forvaltning, der kommunene spiller en nøkkelrolle i å levere viktige tjenester til befolkningen. Dette systemet søker å balansere behovet for nasjonal koordinering og likhet i tjenestene med ønsket om lokal autonomi og innbyggernes direkte deltakelse i beslutningsprosesser på kommunalt nivå (Higdem 2012).

Generalistkommunesystemet pålegger kommunene fire viktige roller (Meld. St. nr. 12)

### KOMMUNEN SOM TJENESTEYTER

---

Kommunen har tradisjonelt hatt et omfattende ansvar for å tilby en rekke velferdstjenester til sine innbyggere. Dette inkluderer tjenester som barnehager, grunnskoler, helse-, sosial- og omsorgstjenester, bibliotek, kulturtiltak, brannvern, kemnerfunksjoner, vedlikehold av kommunale veier og infrastruktur, renovasjon, og miljøvern. Hva som prioriteres og hvordan ressursene fordeles, varierer fra kommune til kommune. En viktig faktor for å ta riktige beslutninger i denne sammenhengen er kommunens kjennskap til innbyggernes behov og ønsker.

Ved å forstå innbyggernes behov og ønsker gir kommunen muligheten til å tilpasse tjenestene slik at de bedre møter lokalbefolkningens krav og forventninger. Dette er grunnleggende for å sikre at tjenestene er relevante og effektive for samfunnet de serverer.

Samtidig er det viktig å merke seg at det er behov for en viss grad av statlig styring for å ivareta prinsippet om likeverdighet i tjenestetilbudet. Dette er spesielt viktig når det gjelder sentrale velferdstjenester, som utdanning, helse- og omsorgstjenester. Uten en viss grad av nasjonal koordinering og standardisering, kunne det oppstått betydelige ulikheter i tilgangen til og kvaliteten på slike tjenester fra kommune til kommune. Dette kunne i sin tur ha ført til uakseptable forskjeller i livskvalitet og velferd for innbyggere i ulike deler av landet.

For å oppnå en balanse mellom kommunal autonomi og nasjonal koordinering, har norske myndigheter utviklet retningslinjer og lover som gir rammer for hvordan kommunene skal tilby tjenester, og hvilke minstestandarder som skal overholdes. Dette sikrer at alle innbyggere har en viss

grad av tilgang til grunnleggende velferdstjenester, uavhengig av hvor de bor. Samtidig gir det kommunene rom for å tilpasse tjenestene til lokale behov og ønsker, innenfor de nasjonale rammene.

Denne balansen mellom kommunalt selvstyre og statlig styring er en kontinuerlig utfordring og tema for politisk debatt og reformer. Målet er å oppnå effektive, relevante og rettferdige velferdstjenester som kan møte de skiftende behovene til det norske samfunnet.

## KOMMUNEN SOM DEMOKRATISK ARENA

---

Lokaldemokratiet og det lokale folkestyret er hjørnesteiner i det norske samfunnet. Dette gir innbyggerne muligheten til aktiv deltakelse og engasjement i det offentlige livet på sitt lokalområde. Gjennom lokalvalg velger innbyggerne lokalpolitikere som representerer deres interesser og tar viktige beslutninger på vegne av lokalsamfunnet. Denne lokale deltakelsen og påvirkningen er en grunnleggende verdi i et demokratisk samfunn.

I tillegg til å fremme demokrati legger det lokale selvstyret også vekt på to andre sentrale verdier: frihet og effektivitet. Friheten innebærer muligheten for lokal tilpasning, noe som betyr at kommunene har rom til å tilpasse tjenester og politikk etter lokale behov og ønsker. Dette er viktig for å sikre at politikken og tjenestene er relevante og effektive for lokalsamfunnet. Effektivitet refererer til målet om å utnytte ressursene på en mest mulig effektiv måte for å levere gode tjenester til innbyggerne.

Oppsummert utgjør kommunene en viktig del av det norske politiske landskapet. De er politiske arenaer der innbyggernes stemmer blir hørt gjennom valgte representanter, og der nasjonal politikk blir konkretisert og tilpasset lokale forhold. Denne balansen mellom nasjonal styring og lokalt selvstyre er nøkkelen til et velfungerende demokratisk samfunn som tar hensyn til mangfoldet av behov og ønsker som finnes i ulike deler av landet.

## KOMMUNEN SOM MYNDIGHETSUTØVER

---

Kommunen utøver myndighet innenfor ulike rettsområder, slik som inkluderer sosial- og helselovgivning, plan- og bygningsloven, og matrikkelloven. Dette innebærer at kommunen har ansvar for å fatte vedtak, fastsette regler, og håndheve lover og forskrifter som påvirker ulike aspekter av lokalsamfunnet. For å utføre disse oppgavene på en riktig måte er det nødvendig med både juridisk ekspertise og faglig kunnskap innen de relevante sektorene. Kommunen har også myndighet til å fastsette påbud, utstede forbud, gi tillatelser, samt tildele tilskudd og bevilgninger. For å sikre innbyggernes rettssikkerhet har de rett til å klage på enkeltvedtak som er fattet av kommunale organer. Dette sikrer at beslutningsprosessene er rettferdige og i samsvar med gjeldende lovverk.

## KOMMUNEN SOM SAMFUNNSUTVIKLER

---

Kommunens rolle som samfunnsutvikler innebærer en viktig oppgave med å skape og opprettholde gode lokalsamfunn for sine innbyggere. Dette involverer en rekke ansvarsområder, inkludert å legge til rette for samarbeid mellom kommunen, næringslivet og frivillig sektor for å fremme utviklingen av lokalsamfunnet.

Samarbeid mellom disse ulike sektorene kan være en kraftig katalysator for vekst og utvikling. Kommunens rolle som planmyndighet og tilrettelegger for nyskapende tiltak og næringsutvikling er avgjørende i denne sammenhengen. Dette inkluderer å legge til rette for et gunstig forretningsmiljø,

tilby støtte til gründere og små bedrifter, samt å identifisere muligheter for økonomisk vekst og bærekraftig utvikling.

For å utføre denne rollen effektivt må kommunene være proaktive og utadrettet i forhold til andre aktører i samfunnet. Dette innebærer å etablere partnerskap og samarbeid med næringslivet, frivillige organisasjoner, lokale foreninger og andre relevante parter. Gjennom slike partnerskap kan kommunen få tilgang til ekspertise, ressurser og nettverk som kan bidra til å realisere felles mål og visjoner for samfunnsutvikling.

Kommunenes bevissthet om sin rolle som samfunnsutvikler er avgjørende for å sikre bærekraftig utvikling og trivsel i lokalsamfunnet. Ved å jobbe i partnerskap, samt utveksle kunnskap og ressurser med ulike aktører, kan kommunen bidra til å skape et blomstrende og inkluderende miljø for sine innbyggere. Denne helhetlige tilnærmingen til samfunnsutvikling tar hensyn til økonomisk, sosial og miljømessig bærekraft, og legger grunnlaget for et positivt og fremtidsrettet lokalsamfunn.

Kommunene utgjør den laveste planmyndigheten i det offentlige hierarkiet, men den har langt fra en ubetydelig rolle i norsk planlegging. Dette innebærer at kommunen besitter myndighet til å fatte beslutninger angående bruken av arealer innenfor sine egne grenser. Det er kommunen som innbyggere flest kjenner som planfaglig myndighet. Det kommunale plansystemet består av *kommunal planstrategi*, *kommuneplanens arealdel*, kommunedelplaner og reguleringsplaner (Falleth og Saglie 2012).



**Figur 6:** Bærum kommunevåpen, kilde: Wikipedia.

Kommunal planstrategi er en pålagt drøfting av strategiske valg for kommunen og må utarbeides en gang i hver valgperiode. Dette dokumentet krever at synspunkter innhentes fra andre offentlige institusjoner, inkludert både overordnede myndigheter og nabokommuner. Selv om kommunal planstrategi ikke er en egen lov, fungerer den som et klart utgangspunkt for strategiske initiativer i kommunen. Den kan omhandle aspekter knyttet til samfunnsutvikling, arealbruk og miljøutfordringer. Den tjener også som basis for kommuneplanens arealdel og fungerer som et viktig verktøy for vurdering av revisjoner eller opphevelser av arealplanen (PBL, § 10-1).

Kommuneplanens arealdel er en vesentlig del av kommuneplanen som spesifikt adresserer arealbruken i kommunen. Denne delen illustrerer sammenhengen mellom fremtidig samfunnsutvikling og arealbruk. Den definerer hovedtrekkene i arealdisponeringen, rammene og betingelsene for nye tiltak og ny arealbruk, samt viktige hensyn som må ivaretas ved arealdisponering (PBL, § 11-5).

I henhold til Plan- og bygningsloven (§ 11-5) er kommunen pålagt å utvikle en arealplan (kommuneplanens arealdel) for sitt administrative område. Selv om kommunen har autonomi i utarbeidelsen, må den følge sin egen planstrategi og overordnede målsetninger samt krav fra staten og fylkeskommunen (PBL, §§ 11-1, 11-5). Kommunen bør også inkorporere synspunkter fra private aktører, for eksempel gjennom høringsperioder (PBL, § 11-14). En unik egenskap ved



kommuneplanens arealdel er dens rettsvirkning (PBL, § 11-6). Ved vedtak i kommunestyret blir den en rettslig bindende plan som skal iverksettes. Dermed er kommuneplanens arealdel kommunens mest kraftfulle styringsdokument når det gjelder arealplanlegging.



*Figur 7: Bærumsmarka (Foto: Johan Peter Hougen)*

## 6. BÆREKRAFT

### 6.1 GENERELT

I dette kapitlet vil jeg presentere FNs bærekraftsmål og utforske perspektiver knyttet til bærekraft og arealplanlegging. Nåværende regionale plan for areal- og transport bygger som sagt ikke på FNs bærekraftsmål, da den ble utarbeidet og vedtatt før 2015.

I sammenheng med arealplanlegging er bærekraftsmålene relevante da de gir retning og inspirasjon til planleggingen av fremtidige byer og lokalsamfunn. Arealplanlegging spiller en avgjørende rolle i å oppnå disse målene ved å legge til rette for bærekraftig bruk av land og ressurser, fremme økonomisk vekst og inkludering, og beskytte naturmiljøet.

Videre vil jeg utforske ulike perspektiver rundt bærekraft og arealplanlegging slik som kompakt byutvikling, bevarelse av grøntområder og fremme av offentlig transport. Disse perspektivene tar sikte på å skape mer effektive, livskraftige og miljøvennlige byer og regioner som er rustet til å møte fremtidige utfordringer som klimaendringer, urbanisering og befolkningsvekst.

### 6.2 FNs BÆREKRAFTSMÅL

FNs bærekraftsmål, er en samling av 17 mål som ble vedtatt av FNs medlemsland i september 2015, som en del av "2030-agendaen for bærekraftig utvikling". Disse målene har som overordnet mål å adressere globale utfordringer som fattigdom, ulikhet, miljøødeleggelser og urettferdighet innen 2030. Målene er tett sammenkoblet og tar sikte på å balansere sosiale, økonomiske og miljømessige aspekter av bærekraft. Bærekraftsmålene ser miljø, økonomi og sosial utvikling i sammenheng.

Dette er de 17 FNs bærekraftsmålene:

1. *Ingen fattigdom*: Avskaffe ekstrem fattigdom over hele verden.
2. *Null sult*: Oppnå matsikkerhet, bedre ernæring og bærekraftig landbruk.
3. *God helse og livskvalitet*: Sikre god helse og fremme livskvalitet for alle, uavhengig av alder.
4. *God utdanning*: Sikre inkluderende, rettferdig og god utdanning av høy kvalitet.
5. *Likestilling*: Oppnå likestilling og styrke jenter og kvinners rettigheter.
6. *Rent vann og gode sanitærforhold*: Sikre tilgang til rent vann og gode sanitærforhold.
7. *Ren energi*: Sikre tilgang til pålitelig, bærekraftig og moderne energi for alle.
8. *Anstendig arbeid og økonomisk vekst*: Fremme inkluderende og bærekraftig økonomisk vekst, sysselsetting og anstendig arbeid.
9. *Innovasjon og infrastruktur*: Bygge solid infrastruktur, fremme inkluderende og bærekraftig industrialisering og oppmuntre til innovasjon.
10. *Mindre ulikhet*: Redusere ulikhet innenfor og mellom land.
11. *Bærekraftige byer og samfunn*: Gjøre byer og menneskelige bosetninger inkluderende, trygge, motstandsdyktige og bærekraftige.
12. *Ansvarlig forbruk og produksjon*: Sikre bærekraftige forbruks- og produksjonsmønstre.
13. *Tiltak for klima*: Handle umiddelbart for å bekjempe klimaendringene og konsekvensene av dem.

14. *Liv under vann:* Bevare og bærekraftig bruke hav og marine ressurser.
15. *Liv på land:* Verne om økosystemer på land, håndtere ørkenspredning, stans avskoging og tap av biologisk mangfold.
16. *Fred, rettferdighet og sterke institusjoner:* Fremme fredelige og inkluderende samfunn med effektive og ansvarlige institusjoner.
17. *Samarbeid for å nå målene:* Styrke midler for å implementere og revitalisere det globale partnerskapet for bærekraftig utvikling.

Disse målene er en felles innsats for å skape en bedre og mer bærekraftig fremtid for mennesker, og planeten. Land over hele verden arbeider for å nå disse målene gjennom politikk, samarbeid og handling på nasjonalt og internasjonalt nivå. Bærekraftsmålene krever felles innsats fra myndigheter, sivilsamfunn, privat sektor og akademia i alle land.



Figur 8: FNs bærekraftsmål, kilde: Wikipedia.

Fellesnemnda i Viken fylkeskommune vedtok prosess for regional planstrategi i sak 81/18 i møtet 15. juni 2018. Det ble vedtatt at FNs bærekraftsmål skal legges som ramme og premiss for den regionale planstrategien. Som jeg vil komme nærmere inn på er *Regional planstrategi* lovpålagt gjennom plan- og bygningsloven. Det presiseres i lovens § 7-1 at;

*Planstrategien skal redegjøre for viktige regionale utviklingstrekk og utfordringer, vurdere langsiktige utviklingsmuligheter og ta stilling til hvilke spørsmål som skal tas opp gjennom videre regional planlegging.*

Fellesnemnda har vedtatt at Viken fylkeskommune skal ha ett samlet kunnskapsgrunnlag som skal organiseres etter de 17 bærekraftsmålene. Dette kunnskapsgrunnlaget utgjør nå det som omtales som et *plangrunnlag*. De tre nye fylkene (Akershus, Buskerud og Østfold) står fritt frem til å benytte seg av dette plangrunnlaget i de respektive planarbeidene for de tre fylkene.

Regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus ble vedtatt for fellesnemndas vedtak om at FNs bærekraftsmål skal legges som ramme og premiss for regional planstrategi. Men planens opplisting av formål sier at:



*Planen skal bidra til at de nasjonale og regionale klima- og miljømålene blir oppfylt, inkludert at all trafikkvekst skal skje med sykkel, gange og kollektivt.*

Den formuleringen indikerer at den regionale planen er progressiv, og tar hensyn til endringer i nasjonale og regionale målsettinger over tid. Dette betyr at planen er fleksibel nok til å tilpasse seg nye styringssignaler og prioriteringer som kan oppstå i framtiden. Videre antyder det at FNs bærekraftsmål også skal være en del av rammeverket for den regionale planen, og at målene for bærekraftig utvikling skal integreres som en viktig premiss i planleggingsprosessen. Dette understreker planens forpliktelse til å fremme en helhetlig tilnærming til bærekraftig utvikling, og sikre at regionens vekst og utvikling skjer i tråd med globale mål for en bærekraftig fremtid.

### 6.3 BÆREKRAFT, AREALBRUKSFAKTOR OG INDIKATORER

Det å forstå bærekraft innebærer å erkjenne og adressere dagens behov uten å redusere evnen til kommende generasjoners oppfyllelse av deres egne behov. Det er en grunnleggende erkjennelse av at ressursene på planeten er begrensede, og at våre handlinger må være forankret i langsiktige og balanserte perspektiver.

Det krever omfattende innsats og samarbeid på tvers av ulike sektorer, fra myndigheter og næringsliv til enkeltpersoner. Gjennom å innpasse bærekraftsprinsippene i beslutningsprosesser og daglig praksis, søker man å skape en verden der økologisk integritet, sosial likhet og økonomisk fremgang eksisterer i harmoni.

Definisjonen av bærekraftig utvikling som brukes i dag, ble først formulert i rapporten "*Vår felles framtid*" fra Brundtlandskommissjonen i 1987. I denne rapporten ble bærekraftig utvikling definert som (Næss 2000):

*En utvikling som imøtekommer dagens behov uten å ødelegge mulighetene for at kommende generasjoner skal få dekket sine behov.*

To sentrale aspekter ble understreket i rapporten: For det første, å prioritere grunnbehovene til verdens fattige foran de mer ressurssterke. For det andre, å erkjenne at dagens teknologi og sosiale strukturer påfører miljøet for mye press, og fungerer som hindringer i utviklingen av et samfunnssystem som kan sikre behovene til dagens og fremtidens befolkning.

Det å oppnå en tilstand av bærekraft er en krevende oppgave som krever et bredt perspektiv, inkludert politiske, sosiale, miljømessige og teknologiske faktorer. Med en stadig økende andel av verdens befolkning som bor i byer og urbaniserte områder, har byplanlegging en sentral rolle å spille i å fremme bærekraftig utvikling. Ifølge (Næss 2000) er det visse kriterier som må være til stede for at fysisk byplanlegging kan veilede arealbruk, bebyggelsesstruktur og infrastruktur i en retning som kan karakteriseres som bærekraftig utvikling. Dette inkluderer å redusere energiforbruk og utslipp per innbygger til akseptable nivåer I tillegg beskytte naturområder, økosystemer og produktivt landbruk, bruke mer miljøvennlige byggematerialer, og arbeide for et sunt og helsevennlig miljø med tilstrekkelige grøntområder for befolkningen.

Hanssen (2015) bygger videre på disse prinsippene og hun argumenterer for at i en norsk sammenheng, må bærekraftig byutvikling også håndtere innbyggernes tilgang til boliger nær

arbeidsplasser, skoler, servicefunksjoner og fritidsaktiviteter, samt sikring av legitime og etisk akseptable plan- og beslutningsprosesser.

Egenskaper og faktorer knyttet til arealbruk, bygningstetthet og infrastruktur i et område, en by eller en region, vil påvirke evnen til å fungere som et bærekraftig system. Gjennom by- og regional planlegging kan man påvirke disse egenskapene og fremme bærekraftig utvikling. Bystørrelse og bosettingsmønster er en slik faktor. Grad av urbanisering og tetthet vil påvirke bærekraften. Næss (2000) nevner også at forhold som tetthet i bygninger, valg av boligtyper og bygningsformer påvirker bærekraften. Høyere tetthet i byområder kan fremme kollektivtransport, mens spredt utbygging kan oppmuntre til bilbruk.

Infrastruktur, spesielt transport- og vann- og avløpssystemer, spiller også en avgjørende rolle. Ved å begrense utvidelser av veinettet som fører til økt bilbruk, kan man unngå negative miljøpåvirkninger. Betydningen av å planlegge infrastruktur for vann-, avløp- og avfallshåndtering er viktig for å redusere miljøpåvirkning, slik som avrenning til Oslofjorden. Tette flater gjør at nedbøren kan ikke lenger infiltrere naturlig og renner derfor av på overflaten. Økt og hurtig avrenning stiller store krav til kapasiteten på overvannssystemene. Dette viser hvor komplekst begrepet bærekraft er, og hvor bredt perspektiv som er nødvendig innen planleggingen for å ivareta samfunns mål om bærekraftig utvikling.

Til slutt peker Næss (2000) på viktigheten av lokalklima og lokal grønnstruktur som faktorer for et område sin bærekraft. Klimaet påvirker energibruk, og ved å beskytte og utvikle grønne områder bidrar dette til livskvalitet, biologisk mangfold og en mer bærekraftig utvikling. Grøntområder tilbyr viktige nærrekreasjonsområder, opplevelseskvaliteter og møteplasser i folks hverdagsliv. Videre kan områder med vann eller vegetasjon dempe effekter av økt nedbør og varmere døgn, og være positivt for artsmangfoldet. Ifølge Næss (2000) kan bærekraftig utvikling gjennom arealplanlegging styrkes ved å verne grøntområder i byen fra fremtidig utbygging. Dette bidrar til økt trivsel, livskvalitet for befolkningen og bevaring av biologisk mangfold av planter og dyr. Den teoretiske modellen for den kompakte byen adresserer dette ved å bygge tettere, og dermed hindre utbygging i naturområder og landbruksområder. Likevel oppstår utfordringer når man skal veie kompakt byutvikling mot bevaring av grønne områder under byveksten. Ifølge Thoren og Saglie (2015) kan tetthetsøkningen i urbane områder "ofte komme i konflikt med behovet for å bevare grønne områder med vegetasjon i bysonen."

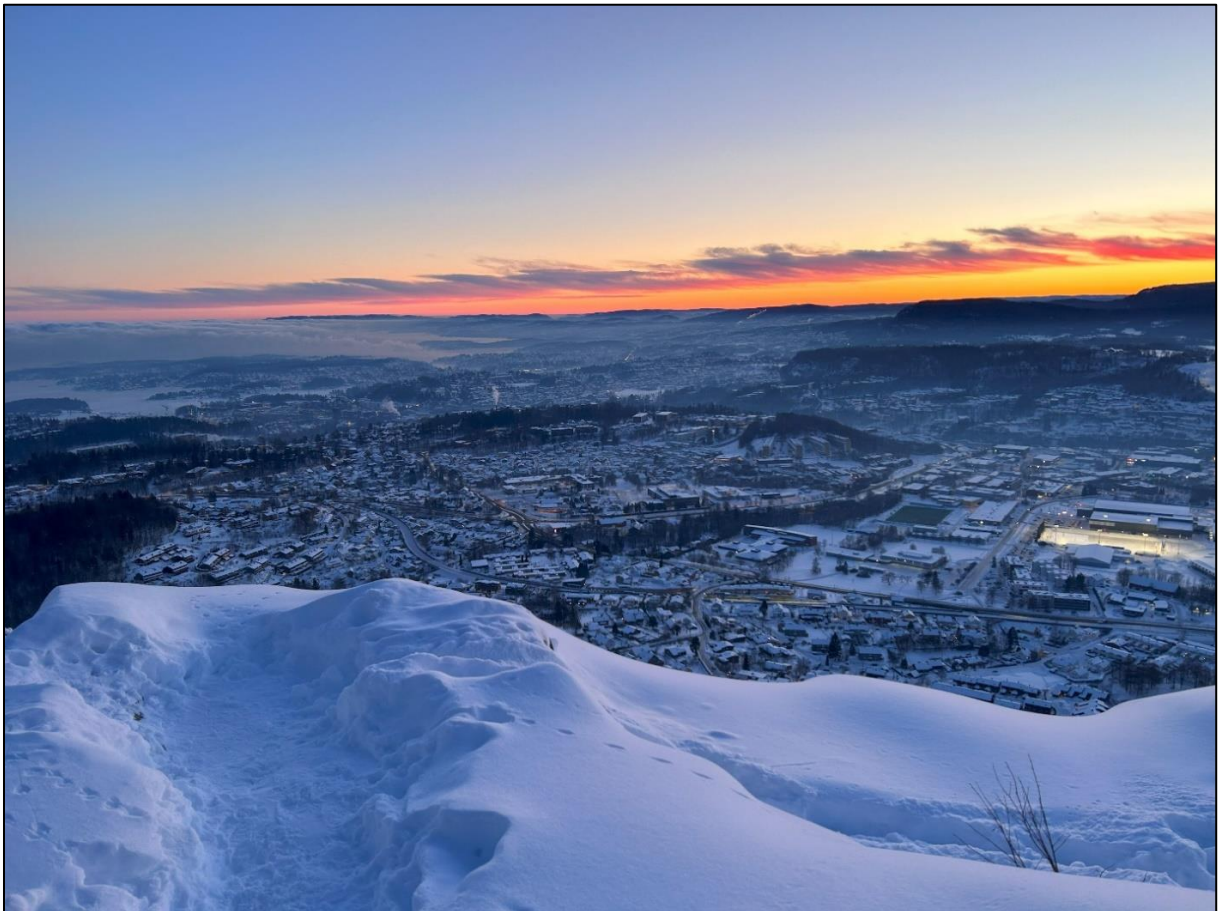
Næss (2000) beskriver dette som en konflikt mellom to konkurransemodeller for bærekraftig utvikling: den "kompakte byen" og den "grønne byen". Tilhengere av den grønne byen frykter at kontinuerlig tetthetsøkning vil føre til tap av natur- og grøntområder. For å finne en balanse mellom disse behovene er det nødvendig med en klok og effektiv utbyggingsstrategi som kan kombinere begge hensyn. Da kan både vern og utviklingsinteresser beskyttes (Næss, 2000).

Et forskningsprosjekt fra NIBR om tettstedutvikling, konkluderte med at det er mulig å ivareta interessene til begge sider av byutviklingen. En anbefaling var å fokusere utviklingen på områder som allerede er delvis utbygget, snarere enn områder som er naturlige og grønne. Slike allerede utbygde områder, for eksempel tidligere industri- eller havneområder, kan transformeres til boliger og butikker. Dette ville begrense spredningen av den urbane formen og konsentrere utviklingen i allerede urbaniserte områder for mer effektiv arealutnyttelse (Næss, 2000).

I dag kan det være en utfordring for innbyggerne å gjøre lokalpolitikere ansvarlig for konsekvensene av deres politikk når det gjelder arealbruk. Ansvarsutkreving i politikken refererer vanligvis til velgernes evne til å belønne eller kritisere partier gjennom valg (Saglie, Winswold, Blåka, 2016).

Imidlertid fungerer ofte ikke de typiske mekanismene for ansvarsutkreving på en tilfredsstillende måte når det gjelder natur- og klimaaspekter. Dette skyldes at både velgere og politikere har begrenset innsikt i den faktiske utviklingen på disse områdene. Det skyldes primært at mange kommuner mangler en systematisk oversikt over utbredelsen og tilstanden til ulike typer arealer, arealbruk, endring i slik bruk, økosystemer og de tjenestene naturen tilbyr. Dette fraværet av informasjon gjør det vanskelig for innbyggerne å vurdere hvordan situasjonen er, eller hva som eventuelt har endret seg i løpet av deres tid i posisjon. Men ved å utarbeide systematisk oversikt over arealbruksfaktorer, vil dette kunne bidra til at det blir lettere å vurdere og bedømme om de forpliktelser og mål som er satt, er blitt etterlevd gjennom den gjennomførte arealplanleggingen (Saglie, Winswold, Blåka, 2016).

Oslo kommune og Akershus fylkeskommune har rapportert måloppnåelse for et sett med arealbruksfaktorer for Regional plan for areal- og transport i Oslo og Akershus over tid. Disse omtales som indikatorer. Det er til sammen målt 44 indikatorer gruppert innenfor syv hovedtemaer, med hovedvekt på arealindikatorer. I tillegg rapporteres det på indikatorer for parkering, trafikkutvikling, grønn mobilitet og klima. Rapporteringen skal følge måloppnåelse over tid, og indikatorene følges opp i videre samarbeid mellom Oslo og Akershus fylkeskommune. Jeg vil gå gjennom disse indikatorene senere i besvarelsen.



*Figur 9: Utsikt fra Kolsåstoppen (Foto: Ole Christian Tollersrud).*

## 7. PAKKEPOLITIKK

### 7.1 GENERELT

Politikkpakker er et styringsverktøy som kombinerer ulike tiltak for å oppnå mer effektiv måloppnåelse (Tønnesen og Nyseth, 2017).

Pakkepolitikk er et begrep som er relevant for å forstå Bærum kommunes rolle og motivasjon i forhold til deres forpliktelser gjennom byvekstavtalen. Gjennom Byvekstavtalen mottar Bærum kommune midler til infrastruktur, men forplikter seg til å gjennomføre en rekke tiltak innenfor områder som arealplanlegging, kollektivtransport, og samferdsel som en del av en helhetlig strategi for å fremme bærekraftig byutvikling og håndtere veksten i regionen.

Pakkepolitikken, som har sitt utspring i et sterkt søkelys på mobilitet, søker optimalitet i løsninger for bevegelse og tilgjengelighet. Hovedfokuset er å finne de mest effektive løsningene for mobilitet og framkommelighet. Denne tilnærmingen har tradisjonelt manglet en demokratisk tankegang ved at den ikke har inkludert kommunene i beslutningsprosessen, men heller har pålagt kommunene å følge opp avtalene som er inngått. Forhandlingene har tradisjonelt skjedd på regionalt nivå, i samarbeid med Samferdselsdepartementet, uten direkte deltakelse fra de berørte kommunene. Legitimiteten til avtalene er basert på anbefalinger, analyser og forhandlinger utført av fagmiljøene. Likevel har tilnærmingen bidratt til effektive transportløsninger som gagnar hele regionen. Ved å sette søkelys på mobilitet på tvers av kommunegrensene, har pakkepolitikken potensial til å forbedre tilgjengeligheten og redusere trafikkproblemer i store urbane områder.

Men som jeg skal komme inn på ser man også eksempler på at man har inkludert kommunene mer aktivt i planleggingen og implementeringen av pakkepolitikken. Dette kan ha bidratt til å sikre at lokale behov og perspektiver blir ivarettatt, samtidig som de overordnede målene for mobilitet og framkommelighet oppnås.

Tønnesen og Christiansen (2017) beskriver at Oslopakkene oppsto som en videreføring av tidligere konsepter innen bom- og transportpakker. Ideen om å innkreve bompenger ble introdusert som et virkemiddel for å finansiere store veiprosjekter, i tillegg til støtte fra både statlige og lokale kilder. Dette var et strategisk grep for å sikre nødvendig finansiering og bærekraft for utviklingen av transportinfrastrukturen. Med dette systemet kunne man samle inn midler fra brukerne av veiene, i form av bompenger, samtidig som offentlige ressurser også ble mobilisert. Denne tilnærmingen bidro til en mer diversifisert finansieringsmodell og ga mulighet for raskere gjennomføring av viktige veiprosjekter, noe som var avgjørende for å møte behovene i en voksende og urbanisert region som Oslo.

Ved å iverksette ulike tiltak samtidig oppstår synergier som bidrar til ønskede resultater. Tønnesen og Nyseth (2017) viser til eksempler der lavere billettpriser kombinert med hyppigere kollektivavganger fører til økt bruk av kollektivtransport. En annen fordel med politikkpakker er at det kan bli lettere å gjennomføre upopulære tiltak. For eksempel kan innføring av bompenger møte mindre motstand hvis midlene blir brukt til å styrke kollektivtransporten (Tønnesen og Nyseth, 2017).

Helt siden 80-tallet har det eksistert en formell samarbeidsstruktur mellom Osloregionen og staten med mål om å fremme helhetlig transportutvikling og gjennomføring av store infrastrukturprosjekter. Hovedmålet med dette samarbeidet har vært å fremme helhetlig transportutvikling og effektiv

gjennomføring av betydningsfulle infrastrukturprosjekter. Dette samarbeidet har vært forankret i ulike ordninger, som for eksempel bypakker, belønningsordninger, bymiljøavtaler, byutviklingsavtaler og byvekstavtaler. Den historiske utviklingen av samarbeidet viser en forskyvning fra å sette søkelys på lokal veiutbygging til å adressere nasjonal klimapolitikk over tid. I tillegg har arealpolitikk blitt en integrert del av disse avtaleordningene, da strategisk arealplanlegging og effektiv arealbruk er sentralt for å redusere klimautslipp. I Norge er det kommunenes ansvar å drive arealplanlegging i henhold til plan- og bygningsloven. På den andre siden er staten avhengig av effektiv strategisk arealplanlegging på lokalt nivå for å nå målet om nullvekst i transport effektivt. Kommunene er på sin side avhengige av økonomisk støtte fra staten for å utvikle viktig lokal infrastruktur.

Bruken av politikkpakker er utbredt innen transportsektoren, både nasjonalt i Norge og internasjonalt. De norske transportpakkene har utviklet seg fra å kun å sette søkelys på veiprojekter, til også å inkludere kollektivtransport. De siste årene har også arealpolitikk og byutvikling blitt innlemmet i disse pakkene. Dette reflekterer en økende forståelse for at effektive løsninger innen transport og byutvikling, krever en helhetlig tilnærming som tar hensyn til både infrastruktur og arealbruk.

## 7.2 BYPAKKER

Bypakkene ble først introdusert som et konsept i den nasjonale transportplanen for perioden 2006-2015, og de utgjorde en videreføring av tidligere transport- og bompengepakker (Tønnesen og Nyseth, 2017). Ved begynnelsen var bypakkene primært rettet mot finansiering og gjennomføring av veiprojekter. Imidlertid førte nye statlige fokus på klimavennlig transport til en transformasjon av bypakkene. De gikk fra å kun støtte veiutbygging til å også finansiere utvikling av infrastruktur for kollektivtransport, sykkel og gangveier (Tønnessen og Christiansen, 2017).

Tilbake i 1988 ble Oslopakke 1 innført som en respons på trafikutfordringene i Oslos sentrum. På den tiden passerte gjennomfartstrafikken gjennom sentrumsområder og boligområder. Løsningen involverte innføring av en bomring rundt Oslo, som skulle skape inntekter for veiprojekter i byen. Disse inntektene ble brukt til å øke utbyggingstakten, og en rekke tunneler ble bygget ved hjelp av bompenger for å redusere trafikkbelastningen i sentrum.

I 2002 ble Oslopakke 2 introdusert med hovedfokus på kollektivtransport. Denne pakken ble finansiert gjennom økte bompenger og billettpriser. Et av de mest kjente prosjektene fra Oslopakke 2 var utbyggingen av T-baneringen, i tillegg til anskaffelse av nye T-banepogner. Holdeplassene ble også oppgradert, og det ble gjennomført tiltak for å bedre fremkommeligheten for busser og trikker. I perioden så man også en satsing på jernbaneutbygging og veiprojekter.

I tillegg til etableringen av bypakkene, introduserte Samferdselsdepartementet belønningsordningen i 2004. Dette er en finansieringsordning som komplementerer midler fra den nasjonale transportplanen (NTP) og inntekter fra bompenger (Tønnessen og Christiansen, 2017). Bakgrunnen for denne ordningen var å fremme økt markedsandel for kollektivtransport i forhold til personbilbruk i byområdene. De ni største byene i landet har mulighet til å søke om finansiering gjennom belønningsordningen. Bevilgningene gjelder for en fireårsperiode av gangen.

Oslopakke 3 ble vedtatt i 2006 og fortsatte den kollektivtrafikkorienterte tilnærmingen. En betydelig del av inntektene fra bompenger ble overført til drift og investeringer i kollektivtransporten. Bypakken



hadde også mål om å redusere miljøpåvirkning, bedre trafiksikkerheten og legge til rette for byutvikling. Viktige kollektivtiltak i Oslopakke 3 inkluderte oppgraderinger av T-banen og trikkesporene, implementeringen av et nytt signalsystem for T-banen, samt oppstarten av Fornebubanen.

### 7.3 BYMILJØAVTALER

De samme byene som var kvalifisert til å søke midler fra belønningsordningen, har også muligheten til å forhandle frem bymiljøavtaler med staten (Tønnessen og Christiansen, 2017). I disse avtalene har staten en større involvering på finansieringssiden enn i bypakkene. De fire største byene kan også søke om finansiering for kollektivinfrastruktur av regional betydning, som for eksempel Fornebubanen i Bærum kommune.

Oslo kommune og Akershus fylkeskommune inngikk en bymiljøavtale med Staten i 2017. I disse forhandlingene fungerte Akershus fylkeskommune som representant for alle kommunene i fylket.

I 2012 vedtok Stortinget klimaforliket, som satte nasjonale mål for reduksjon av klimagassutslipp. Dette forliket understreket behovet for å koordinere areal- og transportplanlegging for å nå klimamålene (Meld. St. nr. 21, 2011-2012). I den nasjonale transportplanen for perioden 2014-2023 (Meld. St. 26) ble målsetningen ytterligere konkretisert gjennom nullvekstmålet. Dette målet innebærer at all vekst i persontransport i byområdene skal håndteres gjennom kollektivtransport, sykling og gange. Samtidig ble bymiljøavtaler introdusert som et virkemiddel for å oppnå nullvekstmålet. Disse avtalene blir forhandlet frem mellom staten, fylkeskommuner og kommuner. Forhandlingene har som mål å definere og forplikte partene til å nå spesifikke mål. Det er interessant å merke seg at partene – staten, fylkeskommunene og kommunene – betraktes som likeverdige i disse forhandlingene. Statens bidrag er fastsatt til 26,1 milliarder kroner over en tiårsperiode (Meld. St. 26).

### 7.4 BYUTVIKLINGSAVTALER

På grunn av at bymiljøavtalene ikke konkretiserer tiltak innenfor arealplanlegging, etablerte Kommunal- og Moderniseringsdepartementet byutviklingsavtaler i 2015. Målet med denne avtaleordningen er å fremme en forpliktende arealpolitikk der boligutvikling, næringsutvikling og transportbehov blir planlagt i sammenheng. Byutviklingsavtalen fungerer som et verktøy for å iverksette regionale planer og Statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging (SPR-ATP).

Også i denne ordningen er det de ni største byregionene som har muligheten til å inngå byutviklingsavtaler med staten. I statsbudsjettet for 2017 ble det bevilget 19 millioner kroner til disse avtalene, en sum som er betydelig mindre enn bidragene til bymiljøavtalene. Oslo kommune og Akershus fylkeskommune var den eneste byregionen som signerte en slik avtaleordning. Avtalen tar utgangspunkt i forpliktelsene knyttet til arealforpliktelsene i bymiljøavtalen fra 2017 og retningslinjene fra Regional plan for areal- og transportplanlegging (RP-ATP) for Oslo og Akershus fra 2015.

## 7.5 BYVEKSTAVTALER

I 2016 ble ordningene med bymiljøavtaler og byutviklingsavtaler fusjonert til byvekstavtaler. Begrunnelsen var å oppnå en bedre integrering av arealplanlegging og transportplanlegging. Det overordnede målet med byvekstavtalene forble å oppnå nullvekst i biltrafikken og eliminering av klimagassutslipp. Disse avtalene pålegger kommuner og fylkeskommuner å føre en arealpolitikk som støtter opp under statlige transportinvesteringer. Ifølge Meld. St. 18 (2016-2017) "*Bærekraftige byer og sterke distrikt*" skal byvekstavtalene bygge på etablerte bompengepakker og regionale planer for storbyene.

Gjennom forhandlinger skal partene komme frem til tiltak som fremmer bærekraftig utvikling av byregionen, spesielt tiltak som styrker kollektivtransport, sykling og gange. Finansieringen av tiltakene involverer statlige midler, midler fra fylkeskommuner og kommuner, samt brukerfinansiering (bompenger) og privat finansiering (grunneierbidrag). Staten kan dekke opptil halvparten av investeringskostnadene for større kollektivprosjekter gjennom 50/50-ordningen. Infrastrukturtiltakene kombineres med restriktive tiltak som parkeringsavgifter, begrensninger på parkering og bruk av bompenger. Måloppnåelsen for avtalene vil bli målt ved hjelp av indikatorer som trafikkteLLinger, målinger av klimagassutslipp og undersøkelser om reisevaner.

Samferdselsdepartementet, Oslo kommune og Akershus fylkeskommune inngikk 13. juni 2017 en bymiljøavtale som skal legge til rette for at veksten i persontransporten i Oslo og Akershus skal tas med kollektivtrafikk, sykkel og gange. Avtalen var basert på Nasjonal transportplan (NTP) 2014-2023 og revidert avtale for Oslopakke 3. Den beskriver oppgavedeling og ansvar for finansiering av tiltak mellom aktørene. Arealdelen av bymiljøavtalen ble nærmere konkretisert i en byutviklingsavtale som ble inngått mellom Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Oslo kommune og Akershus fylkeskommune 29. september 2017. Her ble Regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus lagt til grunn.

Det overordnede målet for byvekstavtalen er nullvekstmålet. Det vil si å sikre at veksten i persontransport tas med kollektivtransport, sykling og gange. Løsningene som velges må bidra til å sikre bedre framkommelighet totalt sett, spesielt ved å tilrettelegge for attraktive alternativer til privatbil.

Bærum kommune er part i Byvekstavtalen for Osloområdet. Kommunen vil de kommende årene få en vesentlig andel av hovedstadsområdets investeringer til infrastruktur. Investeringene for å få på plass dette er betydelige, selv i nasjonal målestokk. Nyttene av disse investeringene anses å ha avgjørende samfunnsinteresse. I byvekstavtalen står det:

*Avtalepartene forplikter seg til å legge til rette for høy arealutnyttelse i områdene som er avsatt til prioriterte vekstområder i RP-ATP. I kommunene som utgjør bybåndet og på stasjonene langs Fornebu-banen, må det særlig legges til rette for høy arealutnyttelse rundt kollektivknutepunktene og stasjoner på det banebaserte kollektivsystemet.*

Videre at:

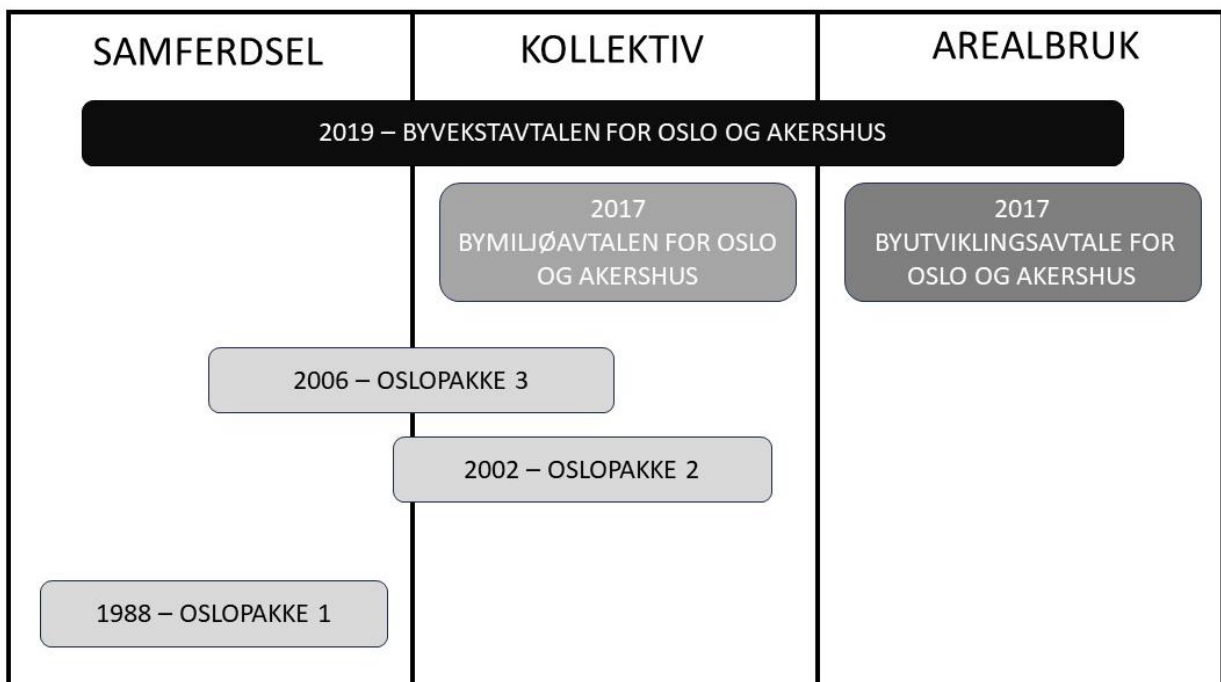
*Avtalepartene vil samarbeide om å utvikle et sammenhengende nett for gående og syklende, med god adkomst til kollektivsystemet. Partene vil videre samarbeide om planlegging for og*

*gjennomføring av knutepunktutvikling i tråd med den Regionale planen for areal og transport i Oslo og Akershus.*

Gjennom Byvekstavtalen er det knyttet et forpliktende samarbeid mellom staten, fylkeskommunen og kommunen. Det står tydelig beskrevet i Byvekstavtalen at Regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus skal være en premiss for avtalen.

## 7.6 BYUTREDNINGER

Byutredninger har som mål å demonstrere hvordan en by kan oppnå nullvekstmålet. Dette gjøres ved å kombinere ulike tiltak, som bompenger, vegprising, tetthetsøkning, økte parkeringsavgifter, begrenset tilgang til parkeringsplasser, forbedret kollektivtilbud samt bedret infrastruktur for gåing og sykling. Valget av tiltak for en bestemt by avhenger av lokale forhold. Byutredningene viser hvilke tiltak som vil være mest effektive i forskjellige byområder. Regionale og lokale myndigheter er ansvarlige for gjennomføringen av disse utredningene.



**Figur 10:** Figuren viser utviklingen av regionalt samarbeid i Oslovegen og de ulike politikkpakkenes tyngdepunkt (Ytterdal, 2020).

## 8. TEORETISKE PERSPEKTIVER - AREALPLANLEGGING

I dette kapitlet, som jeg har delt i to deler, vil jeg presentere relevant teori knyttet til fysisk arealplanlegging samt teori om roller og styring, som er nærmere knyttet til statsvitenskap. Jeg vil først utforske konseptet bærekraft, selv om det ikke nødvendigvis er en teori, men heller en overordnet ramme for planleggingen. Jeg vil undersøke hvordan bærekraft kan innpasses i planleggingspraksisen og hvilken betydning det har for arealplanleggingen.

Når det gjelder fysisk arealplanlegging, vil jeg diskutere teorier som brukes for å organisere og utvikle landskapet på en bærekraftig måte. Dette inkluderer prinsipper for arealbruk, fortetting, vern av naturressurser og håndtering av arealkonflikter. Begrepet kompaktbyen, kompakt byutvikling og transportsystemets betydning er særlig aktuelle for min studie av arealplanleggingen i Bærum kommune.

Videre vil jeg se på teorier om roller og styring i planleggingsprosessen. Dette innebærer å utforske hvordan ulike aktører, som myndigheter, interessegrupper og borgere, påvirker beslutningstakingen og realiseringen av planer. Jeg vil også se på hvordan styringsmekanismer og institusjonelle strukturer påvirker planleggingsprosessen.

Jeg ønsker med dette å vise hvordan teoriene og begrepene samvirker for å forme praksisen og resultatene av fysisk arealplanlegging. Dette vil gi et helhetlig bilde av de komplekse dynamikkene som er involvert i planleggingen og styringen av arealer, og hvordan disse kan bidra til å fremme bærekraftige utviklingsmål.

### 8.1 KOMPAKTBYEN

Begrepet "kompakt byutvikling" har vunnet stor oppslutning og politisk støtte som en modell for bærekraftig byutvikling. Den kompakte byen blir ofte betraktet som en løsning som tar hensyn til de tre dimensjonene av bærekraft: miljømessig, økonomisk og sosial bærekraft, og som sikrer at både dagens og kommende generasjoner kan få sine behov dekket. Denne tilnærmingen er i samsvar med Brundtlandkommisjonens modell for bærekraftig utvikling som ble presentert i rapporten "Vår felles framtid" fra 1987.

Kompakt byutvikling ble raskt tatt opp i norsk politikk som en sentral målsetning for bærekraftig byutvikling. Dette ble også reflektert i Plan- og bygningsloven, som ble endret i 2008 for å fremme bærekraftig utvikling som formål. Selv om bærekraft ble innlemmet i loven i 2008, hadde strategier for tetting og kompakte byer vært en del av bærekraftig byutvikling siden 1990-tallet.

I boken *Kompakt byutvikling, muligheter og utfordringer* beskriver forfatterne kompaktbyen som en modell for byutvikling (Hanssen, Hofstad, Saglie, Næss, & Røe, 2015). Dette kan tenkes på som en slags mal eller veiledning som man kan følge når man skal utvikle en by. Ideene bak konseptet om kompaktbyen er basert på forskning både i Norge og internasjonalt. For å gjennomføre denne byutviklingsmodellen bruker man verktøyene som er tilgjengelige gjennom politikken, plansystemet, eiendomsforhold og nettverk av makt og styring.

Selv om det er flere byutviklingsidealer som tar sikte på bærekraft, er det kompaktbyen som har fått mest oppslutning på grunn av dens evne til å redusere behovet for reiser, begrense bilbruk, redusere forurensning og støy, og sikre god tilgjengelighet til arbeidsplasser, skoler, tjenester og grøntområder.

Vi ser også ønsket om kompakt byutvikling på nasjonalt nivå i dokumentet *Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2019–2023*, utgitt av Kommunal- og moderniseringsdepartementet i 2019. I dette dokumentet forventer regjeringen at planleggingen fremmer en bærekraftig utvikling i landet, og dette gjenspeiles i plan- og bygningslovens § 6-1.

I *Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2019-2023* fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet står det:

*Fylkeskommunene og kommunene legger til rette for vekst og utvikling i kompakte og klart avgrensede byområder gjennom regionale bolig-, areal- og transportplaner. Planene fastsetter regionalt utbyggingsmønster, senterstruktur og hovedtrekk i transportsystemet*

Videre at

*Utfordringen ligger i å øke tettheten samtidig som innbyggernes trivsel og tilhørighet forsterkes. Utredninger viser at tetthet stimulerer til innovasjon, spredning av kunnskap og tilegnelse av ferdigheter, og dermed til økonomisk aktivitet. Samtidig er det nødvendig å se tetthet i sammenheng med sosial bærekraft.*

Disse overordnede retningslinjene legger til rette for utviklingen av kompakte byer. Det uttalte ønsket om kompakte byer har nylig blitt noe nedtonet. I *Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2023–2027*, fremstår ikke ønsket om kompakt byutvikling like tydelig. Her beskrives det at:

*I byer og tettsteder lokaliseres boliger, næringsvirksomhet, arbeidsplasser, handel og tjenestetilbud slik at de bidrar til å styrke stedenes attraktivitet og bygger opp under sentrumsfunksjonene. Sentrumsområdene utvikles og følges opp i samarbeid med private aktører og innbyggerne.*

Videre at

*Sykling og gange og kollektivtrafikk prioriteres i byer og tettsteder gjennom planlegging av helhetlig infrastruktur som er sammenhengende, tilgjengelig, attraktiv og trygg. I arbeidet med byvekstavtaler i de store byene skal hovedtyngden av vekst i boliger og arbeidsplasser komme i eller i nærheten av større knutepunkter for å bygge opp under nullvekstmålet, med de tilpasninger som følger av den enkelte avtale.*

Denne siste formuleringen mener jeg innebærer at kompakte byer fortsatt er det som er ønsket, det er bare ikke formulert like tydelig som i tidligere forventningsbrev.

Karakteristikk for kompaktbyen varierer, men vanlige trekk inkluderer tett bebyggelse innenfor definerte grenser, redusert transportbehov, beskyttelse av natur og grøntområder, og tilgjengelighet til ulike tjenester. Selv om begrepet er bredt akseptert, er det fortsatt diskusjoner om definisjonen og hvordan kompakt byutvikling best kan oppnås.

Fortetting og tett bebyggelse refererer til måter å bygge og utnytte områder på som gjør at man bruker arealet mer effektivt og holder seg innenfor dagens bygrenser. Noen områder vil naturligvis være tettere bebygde enn andre. Tetthet kan måles på forskjellige måter, for eksempel ved å se på forholdet mellom bygningsareal og tomteareal, eller ved å telle antall personer per kvadratkilometer.

Det finnes ulike måter å gjennomføre fysisk utbygging og fortetting på. Tre hovedtyper skiller seg ut ifølge Hanssen, Hofstad, Saglie, Næss, & Røe (2015):

1. *Transformasjon*: Dette involverer å forandre tidligere industri- eller næringsområder til bolig- eller blandet bruk. Disse områdene kan omformes til boliger eller forretninger, eller en kombinasjon av begge.
2. *Intensivering innenfor eksisterende områder*: Dette kan skje gjennom flere strategier. Hvis man bygger nytt mellom eksisterende bygninger, kaller vi det innfylling. Det kan også skje ved å bygge høyere for å få mer bruk av hver kvadratmeter. Utbygging rundt transportknutepunkter som gir enkel tilgang til offentlig transport er også en måte å intensivere på.
3. *Ekspansjon innenfor bygrensene*: Dette betyr at utbyggingen skjer på grøntarealer eller annet ubrukt område innenfor bygrensene. Dette kan også inkludere områder rundt transportknutepunkter som opplever transformasjon.

Kompakt byutvikling har blitt fremmet ikke bare som en strategi for bærekraftig bebyggelsesstruktur, men også som en mulighet for å utvikle og sikre en levende og mangfoldig by. I denne sammenhengen spiller det offentlige rommet en sentral rolle. Offentlige rom defineres av Hanssen og Millstein (2021) som felles grunnlag for menneskelig samhandling. Offentlige rom er av avgjørende betydning i bymiljøet fordi de gir mulighet for aktiviteter som har potensiale til å skape fellesskapsfølelse blant byens innbyggere. Det er her folk møtes og samhandler på tvers av ulike livssyn, kulturer og kunnskapsbakgrunner.

Offentlige rom spiller en vesentlig rolle i utviklingen av en mangfoldig og pulserende by, og derfor bør de være et sentralt fokus i byutviklingen (Hanssen og Millstein 2021). Utviklingen av vellykkede offentlige rom og kompakt byutvikling har blitt knyttet sammen på den måten at kompakt byutvikling, med sin høye tetthet og effektive arealbruk, gir gode forutsetninger for å skape gode offentlige rom

Den høye tettheten i kompakte byer kan bidra til at offentlige rom blir mer tilgjengelige for innbyggerne, da de er enkle å nå til fots eller med kollektivtransport. Dette kan føre til økt bruk av slike områder for sosiale interaksjoner, kulturelle arrangementer og ulike former for aktiviteter. I tillegg kan kompakt byutvikling redusere behovet for bilbruk, noe som igjen kan føre til mindre trafikk og forbedret luftkvalitet, noe som skaper mer attraktive offentlige rom.

Sammenfattende kan man si at kompakt byutvikling og utviklingen av vellykkede offentlige rom er gjensidig forsterkende elementer som kan bidra til å skape en levende, mangfoldig og bærekraftig by. Det er derfor viktig å vurdere både den fysiske utformingen av byen og utviklingen av offentlige rom som en integrert del av planleggingsprosessen for å fremme trivsel og livskvalitet for byens innbyggere.

Kritiske argumenter mot den kompakte byen blir i hovedsak fremført av grupper som stiller spørsmål ved om ulempene ved tetthetsstrategier virkelig oppveier de påståtte miljøgevinstene. Disse kritikerne

argumenterer for at ideen om høy tetthet og omfattende tomteutnyttelse, som ofte følger med kompakte byplaner, kan være utilstrekkelig når det gjelder å levere reelle miljøfordeler. De hevder at den forventede reduksjonen i energiforbruk og klimagassutslipp faktisk kan være beskjeden sammenlignet med de negative konsekvensene av å bo i en tett og kompakt by. En sentral del av kritikken går på at bo- og livskvaliteten lider som et resultat av den tette bystrukturen, og at beboerne opplever ubehag.

I Michael Neumans artikkel, *The Compact City Fallacy* fra 2005 utfordrer han ideen om den kompakte byen som en nødvendig og tilstrekkelig forutsetning for bærekraftighet. Han argumenterer for at den kompakte byen ikke nødvendigvis er så bærekraftig som det ofte påstås, og at andre faktorer spiller en mer avgjørende rolle.

Neuman påpeker at drivstoffpriser og inntekt har en større påvirkning på bilbruk enn innbyggertetthet alene. Han hevder også at det totale energiforbruket og luftkvaliteten i en by i stor grad påvirkes av forbruket i hjem og bedrifter, og ikke kun av bilbruk. For å oppsummere teorien om bærekraft, identifiserer Neuman fire felles temaer: opprettholdelse (å opprettholde noe over tid), helse, stedsspesifikke forhold og mellomforhold. Når han anvender disse temaene på kompaktbykonseptet, peker han på flere utfordringer.

Neuman hevder at byer med høy bebyggelsestetthet ofte kan være usunne og ha negativ innvirkning på helsen til innbyggerne. Videre påpeker han at kompakte byer noen ganger mangler følsomhet for den spesifikke konteksten til byen, og at de ikke alltid tar tilstrekkelig hensyn til lokale forhold, noe som kan resultere i en generisk karakter. Dette er en argumentasjon som man kjenner godt igjen i politiske leserinnlegg om utviklingen i Bærum kommune, og siste kommuneplan hvor det legges som premiss at stasjonære områder skal fortettes i tråd «stedets karakter».

Neuman argumenterer også for at mange av de positive trekkene ved kompakt byplanlegging, som økte muligheter og valg, i stor grad avhenger av størrelsen og skalaen til byen, heller enn bare tetthet og kompakthet.

Neumans artikkel utfordrer dermed konvensjonelle antakelser om den kompakte byens bærekraftighet, og fremhever kompleksiteten knyttet til temaene helse, stedsspesifikke forhold og forhold mellom ulike faktorer i byplanleggingen.

Motstemmene mot den kompakte byen argumenterer også for at det er urealistisk å forsøke å stanse urban desentralisering, spesielt når en desentralisering samsvarer med preferansene til flertallet av befolkningen. Mange mennesker foretrekker en rolig tilværelse i landlige eller semi-landlige områder, og de mener at denne typen livsstil bør kunne tilbys som et alternativ til den tette byen. Den kontroversielle debatten som har oppstått rundt den kompakte bymodellen, dreier seg i stor grad om spørsmål knyttet til klimagassutslipp, energiforbruk og tap av åpne grønne områder, spesielt med tanke på den stadig økende urbaniseringstrenden.

En annen kritikk mot den kompakte bymodellen setter søkelys på det faktum at høy tetthet og overbelastning kan føre til tap av verdifulle grønne områder innenfor byen. Dette skyldes den intense utnyttelsen av tilgjengelig areal og den høye befolkningstettheten som ofte følger med. Kritikken retter også søkelyset mot de sosiale og psykologiske aspektene ved å bo i en tett bystruktur (Bibri, 2020).

Det er viktig å merke seg at ikke all fortetting må skje i de innerste byområdene. I dag ser vi også at fortetting skjer rundt transportknutepunkter som gir god tilgjengelighet til transport for beboerne. Dette kan også følge en strategi med flere sentrale områder heller enn ett enkelt sentrum (polysentrisk utvikling).

## 8.2 POLYSENTRISK UTVIKLING

*Polysentrisk utvikling*, også kjent som *flerkjernet fortetting* innebærer ifølge Hanssen (2015) en desentralisert fortetting av byens form. Dette betyr at fortettingen ikke nødvendigvis må finne sted i byens sentrale strøk og at det heller fortettes i ulike punkter i byen. Polysentrisme har lenge vært et tema i urban teori.

Hanssen (2015) diskuterer hvordan ideen om en urban form bestående av flere separate sentre også har blitt en del av debatten rundt kompakt byutvikling gjennom en polysentrisk fortettingsstrategi. Barlindhaug og Nordahl (2005) definerer polysentrisk byvekst som spredte dannelsessteder, som kan være knyttet til ulike aktivitetsområder som havner og jernbaneknutepunkter.

Næss (2011) påpeker at ideen om den polysentriske byen har oppstått som et alternativ til den sentraliserte og monosentriske urbantypen som ofte har vært forbundet med den kompakte byen. Andre forfattere, som Veneri (2010), påpeker også hvordan polysentrisme har blitt en strategi for byer som ønsker å fremme bærekraftig utvikling.

Næss (2011) stiller spørsmål ved hvilken geografisk skala som støttespillere refererer til når de argumenterer for en polysentrisk urbanisering. Han utfordrer også ulike definisjoner av polysentrisme som han mener har en for statisk og morfologisk tilnærming til fenomenet.

Veneri (2010) mener at for å analysere polysentrisme i storbyområder, slik som Oslo-regionen, er det nødvendig å først definere hva som er de urbane sub-sentre. Disse sub-sentrene er kjernene som utgjør det polysentriske urbane nettverket.

En polysentrisk byutviklingsstrategi er i tråd med kompakt byutvikling, da den ikke begrenser fortettingen til kun byens sentrale områder. I stedet for å bare fokusere på tett bebyggelse i de sentrale delene, fordeler en polysentrisk tilnærming fortettingen jevnt over det urbane landskapet, og skaper flere kompakte sentre. Hanssen (2015) påpeker en skiftende utvikling hvor fokus også rettes mot knutepunktutvikling, og en mer spredt fortetting for å oppnå en mer desentralisert byform.

Veneri (2010) fremhever tre argumenter som indikerer en positiv effekt av en polysentrisk byform på transportsystemet i en byregion:

1. For det første påpeker han at en slik byform kan redusere avstanden mellom arbeidsplass og hjem ved å fremme tett bebyggelse og en variert miks av funksjoner i de ulike kjernene.
2. Den andre fordelen er knyttet til kollektivtrafikk: En økning i fortettingen kan bidra til en økt bruk av kollektivtransport og samtidig redusere behovet for privat transport.



3. Det siste argumentet er at en polysentrisk byform kan føre til en reduksjon i reisetiden ved å forebygge overbelastning av trafikk. Dette oppnås ved å fordele befolkning, urbane funksjoner og arbeidsplasser jevnt utover ulike områder av byen.

Til tross for disse argumentene, som styrker ideen om en slik fortettingsstrategi, fremhever Veneri (2010) at det er relativt få empiriske analyser som bekrefter disse påstandene. Videre påpeker han at noen av disse studiene faktisk viser motsatte resultater, med enten en økning eller reduksjon i pendling med privatbil.

Kloosterman og Musterd (2001) beskriver en polysentrisk urban region som et flerkjernet urbant område, og at det står i kontrast til en monosentrisk urban form som har en form bestående av et enkelt urbant senter med et klart skille mellom byen og det suburbane områdene. Parr (2004) beskriver denne urbane formen kort som «... *a set of neighbouring but spatially separate urban centres, existing as some identifiable entity*» (Parr 2004).

Røe og Saglie (2011) mener at den flerkjernet utviklingen har bidratt til fremveksten av regionale planer. To byer, Asker og Sandvika, fremheves som eksempler på lokale sentra som har utviklet seg til betydelige transportknutepunkter i Osloregionen med økende urban karakter. I sammenheng med innsatsen for en mer miljøvennlig by- og transportutvikling, har regionale byer som disse to spesielt to formål. For det første, hvis de legger til rette for effektive kollektivtransportalternativer som busser og tog, kan de bidra til en økning i bruk av kollektivtransport for pendlere som reiser til storbyen. For det andre kan de regionale byene delvis fungere som alternativer til storbyen. Dette kan redusere behovet for reiser til hovedstaden (Oslo) og samtidig stimulere til økt bruk av gange og sykling til nærliggende områder (Røe og Saglie, 2011).

Når det gjelder å redusere byers transportbehov, klimautslipp, arealforbruk og naturinngrep peker forskningen om bærekraftig byutvikling peker generelt mot positive effekter av kompakt byutvikling og flerkjernet fortetting rundt transportknutepunkter. Likevel er det viktig å nyansere hvor samstemt denne forskningen egentlig er. Flere faktorer spiller inn på sammenhengen mellom bystruktur, arealbruk og transportmønstre.

For det første er det problematisk å trekke klare konklusjoner om menneskers reisevaner uten å vurdere de sosiale, kulturelle og politiske aspektene som påvirker valget av transportmiddel i hverdagen (Røe og Saglie, 2011; Van Wee, 2009). Selv om regionale areal- og transportplaner identifiserer områder for vekst og fortetting, er det ikke nødvendigvis en direkte kobling mellom utviklingen av disse byene og reduksjon i bilbruk. Andre samfunnsforhold, som drivstoffpriser, veipolitikk og livsstilsfaktorer, spiller også en rolle. Noen hevder at variasjoner i reisevaner mellom ulike områder i stor grad skyldes individuelle preferanser, og at transporten i seg selv blir et mål (Næss, 2015). Et konsept som ofte vektlegges er idéen om at bosettingsmønstre og transportvalg er knyttet til selvseleksjon. Det betyr at folk velger bosted basert på hvilke transportmuligheter de foretrekker, trenger eller har tilgjengelig (Van Wee, 2009).

Videre spiller også byens størrelse og det geografiske nivået en viktig rolle. I en studie om bystruktur og transportatferd fant Engebretsen og Christiansen (2011) at bymessig fortetting kombinert med et velfungerende kollektivsystem, kan redusere biltrafikken i store byområder. Men regionale faktorer er mer avgjørende for mindre tettsteder. I disse områdene er tilgangen på arbeidsplasser, butikker, tjenestetilbud og kulturfasiliteter avgjørende for å begrense bilreiser internt og til større bysentra.

På et regionalt nivå er det derfor like viktig å utvikle forsteder som er relativt selvforsynte, i stedet for kun å sette søkelys på tetthet og konsentrert vekst. Et slikt fokus har den regionale planen; behovet for funksjonsblanding er tydelig beskrevet i retningslinjene.

Et lite paradoks med en idealbymodell som polysentrisk utvikling, er at den på sikt glir mot en monosentrisk utvikling. Når det fortettes rundt knutepunkter vil disse etter hvert utvide seg inn i hverandre, særlig i de mest sentrale områdene. Man ser en tendens til dette allerede i Oslo ytre by og like over kommunegrensene. Dette er i den regionale planen, både en ønsket utvikling, men jeg mener også at det er tatt høyde for denne utviklingen i den regionale planen, ved at man har etablert begrepet *bybåndet*. Bybåndet forklares i den regionale planen som det sammenhengende byområdet mellom Oslo og Asker, Lillestrøm og Ski. Området er svært sammensatt, men sammenliknet med resten av Akershus er arealutnyttelsen likevel generelt høy, og kollektivdekningen god. Omtrent 75 % av befolkningen i Oslo og Akershus bor i bybåndet, og det er betydelig potensial for en tettere byutvikling.

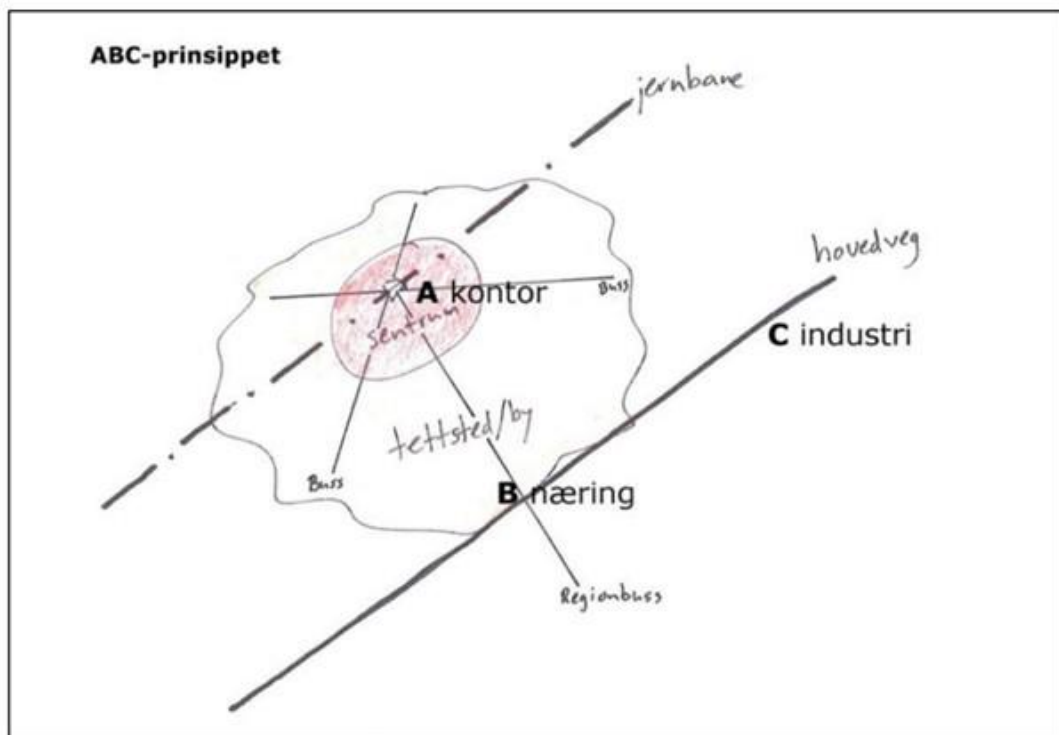
### 8.3 ABC-PRINSIPPET

ABC-metoden ble først beskrevet i Nederland i 1976, i den tredje nasjonale rapporten om fysisk planlegging. Imidlertid ble ikke metoden tillagt stor vekt før i 1988, da den fjerde nasjonale rapporten om fysisk planlegging ble utgitt. Hensikten med ABC-metoden var å utvikle en policy som tok hensyn til både virksomhetens transportbehov og miljøulempene forbundet med transporten (Martens, 1996).

Dette systemet klassifiserer ulike lokaliteter etter deres tilgjengelighet med bil og kollektivtransport. Virksomheter som vurderer å etablere seg, blir plassert i henhold til deres mobilitetsbehov og den karakteristikken som tildeles en bestemt type lokalitet. Her er en oversikt over klassifiseringen:

- *A-lokaliteter*: Disse lokalitetene har god tilgjengelighet med kollektivtransport. De er ideelle for kontorbedrifter, utdanningsinstitusjoner og helseinstitusjoner som har mange ansatte og besøkende, og som ikke er avhengige av bil for drift.
- *B-lokaliteter*: Disse lokalitetene har middels tilgjengelighet med både kollektivtransport og bil. De passer for lettere industri, salg og servicevirksomheter.
- *C-lokaliteter*: Disse lokalitetene har ikke tilknytning til kollektivtransport og har begrenset tilgjengelighet med bil. De er egnet for virksomheter som er avhengige av bilbruk og har relativt få ansatte, som lager-, engros- og transportfirmaer.

ABC-prinsippet har som mål å maksimere antallet kollektivreiser under gitte forhold. Dette prinsippet kan også bli anvendt av kommuner i tildelingen av parkeringsplasser ved næringsbygg, basert på hvilken type lokalitet virksomheten er lokalisert i. Dette bidrar til å skape en mer bærekraftig og balansert næringslokalisering som tar hensyn til mobilitetsbehov og reduserer biltrafikken i området.



Figur 11: ABC-lokaliteter - "rett virksomhet på rett sted" illustrert av Tineke de Jong og Njål Nore, TØI

#### 8.4 BYSPREDNING

Etter introduksjonen av bilen på 1960-tallet har det vært en pågående innsats for å begrense avhengigheten av bilbasert transport. Faktorer som klimagassutslipp, forurensning, luftkvalitet, støy og økt behov for infrastrukturarealer har bidratt til en endring i perspektivet, der man i økende grad søker å planlegge for redusert avhengighet av biler.

I den vitenskapelige artikkelen *Urban form and travel behavior: Experience from a Nordic context* har Næss (2012) gjennomført studier hvor nordisk forskning basert på hvordan romlige bystrukturer påvirker folks transportadferd, sammenlignes med forskning fra resten av verden. Med romlig bystruktur menes blant annet bosetningsmønster, lokalisering av ulike formål (servicetilbud, arbeidsplasser, handel), tetthet og nærhet til kollektivtransport. De fleste studiene viser en sammenheng mellom den urbane romlige strukturen og folks transportvaner. Flere av disse studiene indikerer spesielt en kobling mellom tett bebyggelse og høyere konsentrasjon av ulike fasiliteter. Dette resulterer i en generell reduksjon i omfanget av transportaktiviteter (Næss, 2012).

Med andre ord, økende grad av forstadsbebyggelse og lavere befolkningsdensitet fører til en gradvis økning i omfanget av transportaktiviteter. Dette skyldes lavere konsentrasjon av nødvendige fasiliteter som arbeidsplasser, tjenester og boliger, som igjen fører til økt behov for reiser.

Suburbanisering, som førte til dannelsen av bilbaserte forstadsområder, har spilt en betydelig rolle i byspredningen i det 20. århundret, og dette har i sin tur medført økte transportutslipp og arealforbruk i senere tiår.

*Suburbanisering* refererer til prosessen der en stadig økende mengde mennesker bosetter seg i forsteder utenfor de opprinnelige bykjernene. Denne utviklingen kan i stor grad knyttes til modernistisk byplanlegging på 1900-tallet, som var motivert av behovet for å håndtere de sosiale og miljømessige utfordringene som oppsto som følge av industrialiseringen i mange europeiske byer, inkludert Oslo. Røe og Saglie (2011) påpeker at de tidlige moderne forstadsområdene primært var rettet mot velstående befolkningsgrupper, som søkte et alternativ til trange og utfordrende bomiljøer i industribyene. Deretter fulgte drabantbyene. Drabantbyene i Oslo er et eksempel på hvordan myndighetene har planlagt spredning av urban form gjennom forstadsutvikling. En stor del av Oslos befolkning bor i dag i en av byens mange drabantbyer. Disse har en form som er veldig forskjellig fra det vi ser i byens indre områder. Lambertseter var den første av sitt slag i Oslo. Lambertseter ble bygd i perioden etter andre verdenskrig hvor mange land, inkludert Norge, opplevde stor mangel på tilgjengelige boliger. Utbyggingen av drabantbyer i Oslo ville sørge for et betydelig antall boliger med en relativt kort tid utbyggingstid og ble ansett som en løsning på bolig mangelen. Boliger for titusenvis av innbyggere ble bygget i denne perioden (Hansen og Brattbakk 2005). Sør i Oslo utviklet man etter hvert drabantbyer som Bøler og Manglerud, og i Groruddalen fikk man steder som Kalbakken, Ammerud og Veitvet blant annet. Samtidig bestemte man at innbyggerne i disse nye boligområdene skulle få tilgang til den banebaserte kollektivtransporten, gjennom utbyggingen av nye t-bane linjer som skulle strekke seg sørover og østover (Lorange og Myhre 1991).

I Bærum kommune har man hatt en tilsvarende drabantbybebyggelse på Rykkinn. Også her var storstilt boligbygging ambisjonen. Rykkinn ligger vest i Bærum kommune, om lag 5 kilometer unna Sandvika og 13 km unna Oslo sentrum. Men i motsetning til drabantbyene i Oslo, fikk aldri Rykkinn en t-banetilknypning, selv om en forlengelse av Kolsåsbanen ble vurdert da Rykkinn ble etablert (Plan 1/2019)<sup>1</sup>. Man fikk også noen år senere en større utbygging av Bærums Verk i Lommedalen, men her med en større andel rekkehus og småhus. Disse områdene er nå å regne som utenfor prioriterte vekstområder i regional plan.

Begrepet "byspredning," eller "urban sprawl" på engelsk, har vært et gjennomgående tema i diskusjoner om bærekraftig byutvikling og transport. Ifølge Christiansen og Loftsgarden (2011) har det likevel ikke blitt oppnådd en felles definisjon som konkretiserer fenomenet. Dette kan skyldes den mangfoldige karakteren til bymessig spredning, som kan ta mange ulike former og ha forskjellige årsaker. På tross av variasjonen, er det vanlig å forstå byspredning som en vekst med relativt lav bebyggelsestetthet. Dette sammenlignet med bykjernen, som utvider seg ukontrollert i flere retninger og ofte involverer ineffektiv utnyttelse av arealer (Christiansen og Loftsgarden, 2011).

Begrepet byspredning kan også betraktes som en prosess, og ikke heller bare et statisk fenomen. Økonomiske, samfunnsmessige, transportrelaterte og politiske drivkrefter spiller inn i denne prosessen over tid. Ifølge Røe og Saglie (2011) har restrukturering og fortetting blitt fremmet som en strategi for å takle miljøutfordringene i byområder. Samtidig betraktes suburbane områder ofte som en kilde til miljøproblemer. Dette synet stammer fra den tradisjonelle assosiasjonen mellom forsteder og fenomen som byspredning, lav tetthet, økende reiseavstander og omfattende bruk av personbiler.

---

<sup>1</sup> [Fortellinger om Rykkinn – en drabantby i Bærum - Plan \(plantidsskrift.no\)](http://plantidsskrift.no)

Økonomiske faktorer, både på lokalt og internasjonalt nivå, kan påvirke byspredningen. Økonomisk restrukturering, som søkelys på kunnskapsintensive næringer, kan føre til en økende sentralisering av befolkningen i storbyer og regionale sentra hvor slike arbeidsplasser ofte er konsentrert. Dette kan igjen presse boligprisene i sentrale områder, og dermed oppmuntre flere innbyggere til å bosette seg i utkantstrøk. Samtidig kan økonomisk vekst øke biltilgjengeligheten for en større del av befolkningen, som igjen gjør det mer attraktivt å bosette seg i perifere områder (Christiansen og Loftsgarden, 2011).



*Figur 12: Skrekkeeksempel på byspredning i USA (Foto: Wall Street Journal).*

Samfunnsmessige faktorer spiller også en rolle i byspredningen. Det har utviklet seg en idealisering av å bo i landlige omgivelser, og dette sammen med bedre tilgang til personbiler har bidratt til at stadig flere ønsker å bosette seg i utkantstrøk. Dette så man særlig under pandemien, med høy utflytting fra Oslo. Sosiale, kulturelle og individuelle faktorer spiller dermed en viktig rolle i å drive byspredning (Christiansen og Loftsgarden, 2011).

Endringer i transportsystemer og personlig mobilitet har også vært avgjørende for byspredningen, spesielt etterkrigstiden. Investeringer i infrastruktur, veier og kollektivtransport, i tillegg til økt tilgjengelighet til personbiler, har gjort det mulig for både enkeltindivider og selskaper å flytte til utkanten av byene. Samtidig har teknologiske fremskritt og kommunikasjonsteknologi muliggjort relokering uten begrensninger i avstand (Christiansen og Loftsgarden, 2011).

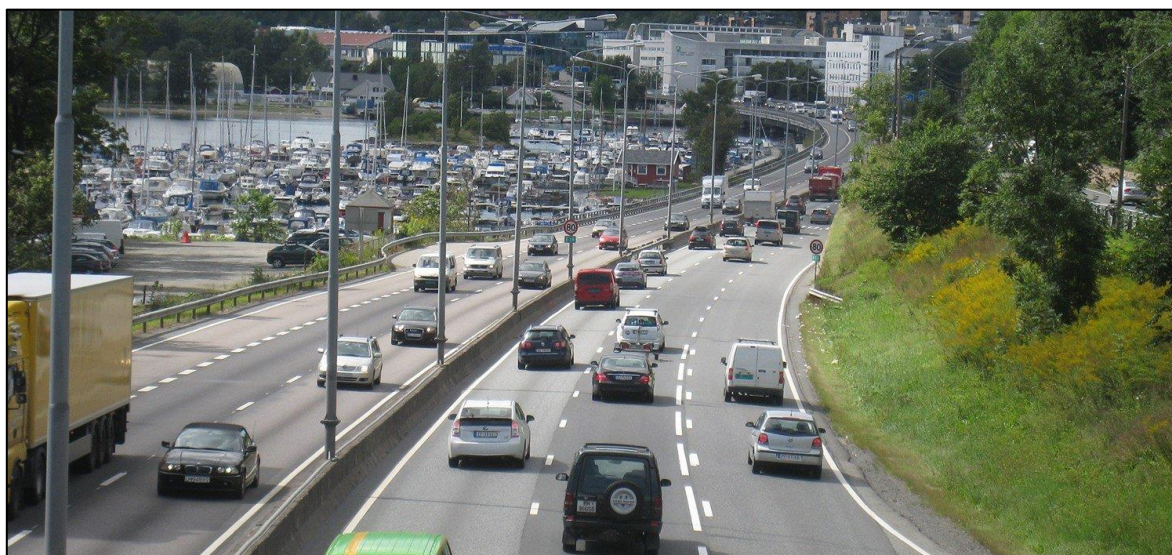
Politisk og regulativ påvirkning spiller også en viktig rolle i byspredningen. Reguleringer og politiske faktorer kan både drive og motvirke spredning. Planmyndighetenes prioriteringer i arealplanlegging kan fremme kompaktbypolitikk som hindrer spredning. Likevel er drivkreftene bak byspredningen komplekse og sammenvevde, og politikk må sees i sammenheng med andre faktorer. For eksempel er en viss befolkningsstørrelse nødvendig for å gi kollektivtransport et grunnlag, men samtidig kan for høy befolkningstetthet føre til andre byrelaterte utfordringer som igjen kan føre til økt spredning (Christiansen og Loftsgarden, 2011).



## 8.5 TRANSPORTSYSTEMETS BETYDNING

Den moderne byens utforming har ofte blitt påpekt som en kilde til dagens miljøutfordringer. Dette har utløst en debatt om den urbane strukturens rolle når det gjelder utslipp av klimagasser og energiforbruk. Innenfor denne diskusjonen har transport i byen, fått særlig oppmerksomhet. Tilhengere av kompakt byutvikling argumenterer for en mer tett urban struktur med vekt på utvikling rundt transportknutepunkter. Dette hevdes som jeg har vist tidligere til å redusere transportarbeidet, særlig bruken av privatbiler og fremme mer miljøvennlige transportmidler som sykling og offentlig transport. Korte avstander mellom daglige destinasjoner som arbeid, skole og tjenester reduserer avhengigheten av privatbil, samtidig som det oppmuntrer til gange og bruk av kollektivtransport (Hanssen 2015).

Når byen bygges tettere og innbyggerne bor nær transportknutepunkter, øker også antallet mulige passasjerer for kollektivtransporten, i kontrast til spredt bebyggelse med lav befolkningstetthet (Næss 2015). Næss (2015) fremhever imidlertid at søkelyset på bystrukturens påvirkning på transport har skjult andre viktige faktorer som sosioøkonomi, demografi og livsstil i forskningen på dette området. Bystrukturen, ifølge Næss, er en av flere medvirkende faktorer til beboernes reisevaner, men den er ikke den eneste bestemmende faktoren. Reisemåter og transportvalg påvirkes av bostedet og områdets fysiske egenskaper, men de bestemmes ikke utelukkende av dem. Næss (2015) illustrerer dette ved å peke på at personer som bor i samme nabolag kan ha ulike reisemønstre. Til tross for lik avstand til tjenester og transportmuligheter, kan disse individene ha avvikende reisevaner grunnet personlige, sosioøkonomiske og demografiske faktorer som går utover bystrukturens tetthet. Næss (2015) påpeker at det er visse forskjeller mellom beboere i sentrale områder og de i periferien av byen. Poenget her er at byens fysiske struktur ikke direkte dikterer folks reisemønstre, men den skaper rammebetingelser som enten muliggjør eller begrenser visse handlinger eller reisevalg (Næss 2015).



*Figur 13: E18 forbi Lakseberget (Foto: Bærum kommune)*

Et transportsystem utgjør et *sosioteknisk system* som består av teknologiske, sosiale, økonomiske, politiske, juridiske og miljømessige deler. Disse er sammenvevet og påvirker hverandre. Dette

perspektivet gir innsikt i den kompleksiteten som ligger bak måten transportsektoren organiserer transportsystemer og strukturer på (Knutsen og Boge, 2005).

Det er et faktum at investeringer i infrastruktur har en positiv innvirkning på økonomisk vekst. Innføringen av skinnegående kollektivtransport til et område styrker dets plassering i forhold til omkringliggende lokale område. Samtidig som det styrker det tilknytningen regionalt. Jernbanetilknytning gir ikke bare status, men kan også påvirke muligheten for å oppnå bystatus. Etablering av skinnegående forbindelser skaper en grunnleggende forutsetning for knutepunktsutvikling, og det gjør området mer attraktivt for investeringer. Likevel var det først med innføringen av Oslopakke 3 i 2008 at kollektivtransporten fikk en tydelig høyere prioritet enn veinettverket.

Når det gjelder hvilke transportsystemer og transportteknologier som dominerer samfunnsutviklingen og påvirker den romlige oppbyggingen, er det ofte særskilte aktører og krefter som har avgjørende innflytelse. I dag søker vi å bevege oss bort fra avhengigheten av bilbasert transport. Vi ønsker at en større andel av reisene skal tas med sykkel, gange og at jernbanen og T-banenettet skal bli en ryggrad i utviklingen.

I Regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus har fortetting langs stasjonsområdene fått en særlig sentral rolle, med særskilte retningslinjer som omhandler nettopp det. Likevel er mange av de romlige strukturene vi har i dag utformet på bilens premisser. Skinnegående transportnettverk, dekker ikke det samme geografiske området som veinettverket gjør. Dette innebærer at fremtidig utvikling i stor grad må baseres på det som allerede er etablert, noe som legger klare begrensninger på hvor man kan fokusere og realisere knutepunktutvikling.

## 8.6 SUPERSTRUKTURER

Guertin (1987) introduserer begrepet *superstruktur*.

Superstrukturer refererer til strukturer som er avhengige av store offentlige investeringer på et nivå som går utover utviklingen som er basert på privat eiendomsspekulasjon, for å bli realisert. Disse superstrukturene blir ofte etablert og administrert av ulike offentlige forvaltningsnivåer og institusjoner, slik som kommune, fylkeskommune og transportetater.

Guertin (1987) sier at det kan være vanskelig å se på enkelte deler av byer separat når man prøver å forstå hvordan de oppfører seg eller utvikler seg. Dette er fordi delene i byen er knyttet sammen og påvirker hverandre. Spesielt når vi ser fremover i tid, er dette vanskelig fordi vi må se på hele bysystemet samtidig under ett.

Byenes sentrale områder er tett knyttet til områdene utenfor sentrum, som forstedene. Hver del av byen er en del av en større sammenheng som hele tiden utvikler seg. Guertin (1987) deler denne utviklingen inn i tre deler for å hjelpe oss å forstå hvordan sentrum og forsteder påvirker hverandre. Disse tre delene er *infrastruktur*, *superstruktur* og *bosetting*.

*Bosetting* handler om folk som bor et sted, hvor de bor og hva de gjør der. Ifølge Guertin er bosetting det viktigste grunnlaget for en by, og det spiller en stor rolle for hvor ting plasseres og hvordan infrastruktur blir brukt. Bosettingen er også knyttet til at byen er sammenhengende over tid, og til at



infrastruktur og superstrukturer finnes der de gjør. Bosetting kan ikke være der uten at det finnes infrastruktur uansett om det er planlagt eller skjer naturlig (Guertin, 1987).

Superstrukturer spiller en viktig rolle i byutvikling og dannelsen av urbane kvaliteter. De bidrar til å forme byen og skape miljøer som støtter ulike aspekter av det urbane livet. Likevel bemerker Guertin at superstrukturer også kan være motivert av ønsket om å ha kontroll over mennesker og deres aktiviteter. Dette viser at superstrukturer ikke bare påvirker den fysiske utviklingen av byen, men også har implikasjoner for samfunnet og samhandlingene som finner sted innenfor bygrensene.

Urban infrastruktur og superstrukturer er ansvarlige for å lage og administrere ting som folk bruker i byen, som for eksempel veier og tjenester som banker og helseinstitusjoner. Folk bruker disse tingene, og på den måten holder de systemet i gang. Samspillet mellom hvor folk bor, infrastruktur og superstrukturer må være i balanse, både med samarbeid og konkurranse. Dette gjelder for alle systemer, ifølge Guertin.

Forholdet mellom byens sentrum og utkanten må også være i balanse. Guertin mener at utkanten ofte har mye infrastruktur, men mangler superstrukturer. Dette kan føre til ubalanse, der utkanten blir mindre viktig enn sentrum. Dette betyr at superstrukturer gradvis og til tider drastisk endrer det bebygde landskapet uten å nødvendigvis konsentrere seg om spesifikke områder.

Guertin beskriver at superstrukturene ofte følger byens elite, som er de mest velstående menneskene. Som eksempel vises det til at når eliten flyttet til forstedene etter andre verdenskrig, fulgte investeringene etter dem og bidro til utviklingen av forstedene. Når eliten senere flyttet tilbake til byen på grunn av miljøhensyn, fulgte investeringene igjen etter dem. Dette påvirker også private investorer, som investerer der superstrukturene er, fordi det innebærer tryggere investeringer eller sannsynlighet for mer lønnsomme investeringer (Guertin, 1987).

Areal- og transportplanleggingen i Bærum kommune er for tiden preget av tre viktige superstrukturer. To eksisterer allerede, mens en ny er under utbygging. Disse er E18, T-banenettet og Fornebubanen. I løpet av årene som kommer skal det bygges omkring 11 000 boliger på Fornebu, og når utbyggingen er ferdig vil det være 25 000 bosatte og 30 000 arbeidsplasser der. Det skapes nå en helt ny bydel. Fornebubanen som superstruktur har vært nødvendig for den planlagte og pågående utviklingen av Fornebu.

De kommende årene er planen å utvikle Fornebu til å bli et nytt bysentrum ved fjorden og et viktig knutepunkt for regionen. Dette området vil være godt tilknyttet både T-bane og busstransport, med spesielt fokus på å gjøre det enkelt for fotgjengere å komme seg til T-banen. På endestasjonen til Fornebubanen, vil det bli et nytt torg, parker og offentlige plasser, der det en gang var flyplass. Allerede i dag ser vi hvordan Fornebubanen som superstruktur endrer landskapet, fra en øde flyplass til en bymessig bydel på Fornebulandet. Jeg tror også at man snart man også vil se en særlig utvikling langs *hele* Fornebubanen, slik som Fornebuporten, Lysaker, Vækerø og Lilleakerbyen. Det er kanskje også slik at man kan si at Fornebubanen ser ut til å være et anlegg som følger en elite. Boligprisene på Fornebu (med Snarøya) er blant de høyeste i hovedstadsområdet og flere store kunnskapsbaserte bedrifter har valgt å lokalisere seg på Fornebu med sine hovedkontorer.

## 9. TEORETISKE PERSPEKTIVER - STYRINGSLOGIKK

I denne delen vil jeg redegjøre for hvordan styring i den norske demokratiske planleggingsprosessen utføres i lys av forskningen om planlegging og dens prosesser. En sentral betraktning vil være sammenkoblingen mellom planlegging og samstyring.

Deretter vil jeg utforske rammene for styring i den norske demokratiske planleggingsprosessen. Her spiller kommunen, regionale myndigheter og staten vesentlige roller. Disse aktørene påvirker hverandre gjensidig, samtidig som de både konkurrerer og har sammenfallende interesser. Den norske planleggingspraksisen kan deles inn i tre ulike styringslogikker, som hver har formet og påvirker hvordan planleggingsprosessen har utviklet seg og foregår i dag. Disse tre logikkene er den *hierarkiske*, *markedsorienterte* og *nettverksorienterte styringslogikken* (Saglie 2015). Jeg velger å utdype den *hierarkiske styringslogikken* noe utover de to andre.

Den hierarkiske styringslogikken bygger på rasjonell offentlig myndighet, mens både den markedsorienterte og nettverksorienterte logikken kan spores til nyliberale perspektiver og teorier relatert til demokratisering av planleggingsprosessene.

Jeg vil også gjøre rede for funksjonalistiske perspektiver, da jeg kommer inn på dette når jeg skal forklare de ulike geografisk avgrensede arbeidsfellesskapene som den regionale planen for areal og transport i Oslo og Akershus ligger som et fundament for.

### 9.1 STYRING

Styring er ofte assosiert med beslutninger i flernivåstyringsystemer i det offentlige, der staten tar ansvar for landsomfattende beslutninger, fylkeskommunen for regionale aspekter, og kommunen for lokale saker. Imidlertid er dette en delvis korrekt oppfatning. I løpet av de siste tiårene av det forrige århundret har det skjedd en endring i styringspraksis, der vi har gått fra det som kalles hierarkisk styring til økt grad av samstyring. Dette fenomenet refereres ofte til som overgangen fra "*government*" til "*governance*" i teorien.

I en norsk kontekst blir "*governance*" ofte oversatt til begrepene nettverksstyring, samstyring eller bare styring. Røiseland og Vabo (2008) definerer samstyring som "*den ikke-hierarkiske prosessen hvor offentlige og private aktører og ressurser koordineres og rettes mot felles mål og formål*".

Der det tidligere var et tydelig forhold mellom ulike planaktører preget av en hierarkisk struktur, hvor aktører var underlagt en tydelig overordnet myndighet, har det skjedd en vesentlig utvikling i retning av økt samstyring. Denne endringen har blitt knyttet til innføringen av nyliberalisme og deregulering av statlig styring (Røiseland og Vabo, 2008).

Samstyring, som forklart av Røiseland og Vabo (2008), innebærer et samarbeid mellom ulike aktører der gjensidig avhengighet er en sentral karakteristikk i styringsforholdet. Dette skiller seg fra den tradisjonelle hierarkiske styringsmodellen der høyere myndigheter har en betydelig grad av styring og kontroll. I samstyring organiseres ofte samarbeidet gjennom nettverk med en mer horisontal struktur, der ingen aktører har tilstrekkelig kunnskap eller ressurser til å styre uavhengig av andre.

Det er viktig å merke seg at samstyring ikke nødvendigvis er begrenset til nettverksbasert styring, selv om det ofte er tilfelle. Røiseland og Vabo (2008) advarer mot å likestille samstyring med nettverksstyring, da samstyring også kan manifestere seg gjennom andre styringsverktøy og mekanismer.

Røiseland og Vabo mener at denne definisjonen av samstyring inneholder tre viktige elementer som er avgjørende for å forstå dagens styringssystem:

*For det første* påpeker de at samstyring innebærer en ny form for koordinering der styringsmakten inkluderer en rekke aktører, både offentlige og private, som ikke alene har tilstrekkelig kunnskap eller kapasitet til å dominere.

*For det andre* fastslår de at ettersom ingen aktører eller institusjoner kan dominere alene, skapes det en gjensidig avhengighet mellom dem. Dette betyr at man i større grad må basere seg på forhandlingsprosesser for å oppnå konsensus.

*For det tredje* konstaterer de at selv om flere aktører deltar i styringen, har de hierarkiske styringsinstitusjonene i det offentlige fortsatt stor betydning. Selv om ulike aktører i ulike rom samhandler om hvordan samfunnet skal styres og utvikles, er det fortsatt viktig med en representativ myndighet som kontrollerer og treffer beslutninger basert på lover og regler.

Samstyring erstatter ikke hierarkisk styring, men snarere eksisterer de parallelt med hverandre. Dette betyr at både hierarkisk og samstyring kan være til stede i ulike deler av offentlig forvaltning og planlegging, avhengig av målsetningene, oppgavene og aktørene involvert.

I sum representerer endringen fra hierarkisk styring til samstyring en viktig transformasjon i måten samfunn blir styrt og planlagt på, der samarbeid, gjensidig avhengighet og mer horisontale strukturer spiller en økende rolle i utformingen av politikk og offentlige tiltak.

## 9.2 PLANLEGGING

Planlegging kan som begrep defineres som "*En inngripen med intensjon om å endre den nåværende kursen av hendelser*" (Fainstein og DeFilippis 2016). Det betyr at planlegging handler om å gjøre endringer for å oppnå forbedringer. En mer spesifikk definisjon av planlegging er en organisert aktivitet der aktører utvikler fremtidsrettede mål, strategier og tiltak for å oppnå de fastsatte målene (Aarsæther, Falleth, Nyseth og Kristiansen 2012).

Ifølge det tradisjonelle pluralistiske synet spiller offentlig planlegging en avgjørende rolle i å balansere fordeling av goder og motvirke skadelige miljøeffekter i motsetning til rent økonomiske hensyn. Gjennom å fremme samfunnsinteresser, sikre spredning av både offentlig og privat informasjon, og fordele goder når markedet ikke kan håndtere det, blir offentlig sektor en sentral institusjon for å sikre bærekraftig utvikling gjennom planlegging (Klosterman, 2016).

Planlegging utgjør dermed en vesentlig del av samfunnsstyringen. Det innebærer at også planlegging som konsept har gjennomgått forandringer de siste tiårene. Man har særlig en nyliberal utvikling i offentlig planlegging av byer og urbane områder. Overgangen har gått fra en tilstand der offentlig styring var basert på mål definert av overordnede planer, til en situasjon der lokale myndigheter i

økende grad er avhengige av markedet for å tiltrekke seg kapital. Lokale myndigheters styringspraksis har derfor endret seg til å bli en som fasiliteter og en rammesetter for markedsspillere, med disse aktørene som utviklere av arealplaner og utbyggingsprosjekter (Hanssen og Falleth, 2014).

I den norske konteksten er kommunen, som tidligere nevnt, den sentrale styringsinstitusjonen for planlegging (Falleth og Saglie, 2012). Kommunen har myndighet til å ta beslutninger om arealsaker, inkludert vedtak av alle kommunale arealplaner. Dette understreker at myndighetene fortsatt har en betydelig rolle innen norsk planlegging. Likevel har det vært en økende markedsorientering i norsk demokratisk planlegging de siste tiårene, der myndighetene i økende grad har delegert ansvar til markedsaktører og inngått avtaler gjennom forhandlinger (Hanssen og Falleth, 2014).

Samstyringen har dermed forandret kommunenes ansvarsområder, der markedsfokus og forhandlingsperspektivet har blitt en mer integrert del av offentlig forvaltning.

Denne utviklingen gir grunnlag for å snakke om tre forskjellige former for styring i norsk planlegging: *den hierarkiske styringslogikken*, *den markedsorienterte styringslogikken* og *den nettverksorienterte styringslogikken* (Saglie, 2015).

### 9.3 DEN HIERARKISKE STYRINGSLOGIKKEN

Hierarkisk styringslogikk kan beskrives som en modell der den offentlige sektoren innehar en kontroll- og kommandofunksjon. I denne idealtypen har det offentlige som mål å gjennomføre all planlegging ved hjelp av klare regler og rutiner. Tanken bak dette er å standardisere planleggingen, og sikre at alle planmessige bestemmelser og arbeid utføres i samsvar med de overordnede målene som er satt (Falleth og Saglie, 2012).

Denne formen for planlegging kan spores tilbake til den modernistiske perioden innen byplanlegging, ifølge Røe (2017). Den modernistiske tilnærmingen var mest fremtredende i årene etter andre verdenskrig. For å sikre helhetlig planlegging, tok myndighetene kontroll over hele planleggingsprosessen og deler av bolig- og infrastrukturutvikling. Dette førte til en situasjon der myndighetene arbeidet detaljert med planene (Røe 2017). Dette resulterte i en planlegging som i stor grad ble utført av det offentlige, uten involvering av andre aktører. Planleggere ble definert som eksperter innenfor den hierarkiske styringslogikken, mens innbyggere og markedsaktører ble objekter for planleggingen.

I den hierarkiske styringslogikken blir politiske beslutninger utformet og iverksatt gjennom bruk av finansielle og juridiske virkemidler i et tydelig hierarkisk system (Falleth og Saglie, 2012). Norge har et flernivåsystem for styring, inndelt i stat, fylkeskommune og kommune. I denne modellen er staten det øverste styringsnivået, og den har delegert myndighet til fylkeskommuner og kommuner for å håndtere lokale saker og spørsmål. Kommunene må følge lover og reguleringer fastsatt på et høyere administrativt nivå (Saglie 2015).

Staten kan påvirke samfunnsplanleggingen på både regionalt og lokalt nivå ved å bruke en rekke finansielle og juridiske verktøy. Disse styringsinstrumentene kan inkludere:

*Bevilgninger:* Staten kan tildele økonomiske ressurser til fylkeskommuner og kommuner for å støtte spesifikke prosjekter eller programmer. Dette gir staten muligheten til å påvirke lokal utvikling ved å gi eller tilbakeholde midler i henhold til visse mål og kriterier.

*Innsigelse:* Statlige myndigheter har ofte rett til å komme med innsigelser mot lokale planer og beslutninger som de mener strider mot nasjonale eller regionale interesser. Dette gir staten en betydelig kontrollmekanisme for å regulere og veilede lokalt planarbeid.

*Planverktøy i plan- og bygningsloven:* Plan- og bygningsloven gir staten muligheten til å pålegge kommuner og fylkeskommuner å utarbeide bestemte typer planer og retningslinjer for arealbruk og byutvikling. Dette gir staten et sterkt juridisk verktøy for å påvirke utviklingen på lokalt nivå.

Den hierarkiske styringsmodellen gir staten en sentral rolle i å forme og veilede samfunnsplanleggingen på lavere nivåer av forvaltningen. Ved å bruke finansielle og juridiske verktøy kan staten sikre at lokale beslutninger er i samsvar med nasjonale interesser, politikk og målsettinger. Samtidig gir dette også rom for en viss grad av autonomi og fleksibilitet på lokalt nivå, da kommuner og fylkeskommuner har visse myndigheter og handlingsrom innenfor de rammene som er fastsatt av staten.

Saglie (2015) argumenterer for at den hierarkiske styringslogikken fortsatt har en sentral plass i norsk planlegging. Dette henger sammen med kommunens dominerende rolle innenfor norsk flernivåstyring. Dette betyr at kommunen definerer hvilke mål som er viktige for samfunnsutviklingen, hvorpå administrasjonen utarbeider overordnede planer som er i tråd med lover og reguleringer. Disse planene blir deretter vedtatt av politiske aktører i kommunen for å realisere målene i konkrete prosjekter. Disse planene legger igjen rammene for mer detaljerte planer som i stor grad utarbeides av private aktører, men vedtas politisk (Saglie, 2015). Dette ansvarsskillet har vedvart selv etter fremveksten av samstyring. Dette er spesielt tydelig i kommunens overordnede planer, som for eksempel kommuneplanens arealdel. Det er likevel viktig å påpeke at kommunal planlegging ikke er fullstendig uavhengig av andre interessenter, verken i dagens planlegging eller innen den hierarkiske styringslogikken. Kommunen ta hensyn til befolkningens ønsker. Selv om innbyggerne kan ha begrenset påvirkning i selve planleggingsprosessen i den hierarkiske styringslogikken, kan de utøve indirekte innflytelse gjennom stemmeretten (Saglie, 2015). Dette innebærer at den hierarkiske styringslogikken inkluderer visse demokratiske elementer, siden valg av politiske representanter gir innbyggerne en stemme.

Selv om kommunen befinner seg nederst i styringshierarkiet, har den i Norge en betydelig grad av autoritet og handlingsrom takket være det sterke prinsippet om lokalt selvstyre. Dette prinsippet gir kommunen en sentral rolle i planlegging og forvaltning av sitt eget område. En viktig del av denne autoriteten er kommunens reguleringsmyndighet, som betyr at den har hovedansvaret for å vedta arealplaner.

Kommunens rolle som reguleringsmyndighet gir den makt til å fastsette bestemmelser og retningslinjer for hvordan arealer skal brukes og utvikles innenfor sitt område. Dette inkluderer planlegging av boligområder, næringsarealer, grønne områder, og mye annet. Gjennom vedtakelsen av slike arealplaner kan kommunen påvirke utviklingen og utformingen av sitt lokalsamfunn.

Samtidig må kommunen forholde seg til planleggingen som utføres på nasjonalt og regionalt styringsnivå. Dette betyr at nasjonale og regionale myndigheter kan påvirke kommunens planprosesser gjennom nasjonale retningslinjer, lover og politikk. For eksempel kan nasjonale myndigheter legge føringer for arealbruk og miljøvern som kommunen må ta hensyn til i sin planlegging.

Dette samspillet mellom nasjonale, regionale og lokale planprosesser er en viktig del av den norske styringsmodellen. Selv om kommunen har betydelig handlingsrom og myndighet når det gjelder lokal planlegging, må den operere innenfor rammen som er fastsatt av høyere myndigheter. Dette gjør at nasjonale og regionale hensyn kan veie tungt i utformingen av lokale arealplaner, samtidig som kommunen har en nøkkelrolle i å tilpasse disse retningslinjene til lokale forhold og behov.

I den hierarkiske styringslogikken er den politiske involveringen preget av en tilnærming som er detaljorientert og ofte kortvarig (Hanssen, 2011). Planmyndighetene styrer gjennom fastsatte regler og rutiner. Denne tilnærmingen dominerte i lang tid frem. Innføringen av Plan- og bygningsloven i 1985 var en viktig milepæl i denne utviklingen, da den introduserte et kommunalt plan- og styringssystem som ga kommunene større ansvar for egen planlegging og utvikling. Den medførte at den hierarkiske styringsmodellen ble gradvis utfordret da makt og myndighet ble flyttet nærmere lokalsamfunnene. Utviklingen av mer desentraliserte og samarbeidsbaserte tilnærminger til styring har blitt viktig i forsøket på å møte moderne samfunnsutfordringer mer effektivt og inkluderende.

#### 9.4 DEN MARKEDSORIENTERTE STYRINGSLOGIKKEN

Mens offentlig planlegging representerer en form for styringsregime, representerer markedet en alternativ tilnærming. Ifølge Børrud og Røsnes (2016) er markedet en viktig faktor for de økonomiske forutsetningene i byutvikling, og dermed også for bysamfunnets muligheter for livsutfoldelse.

På 80-tallet ble den norske styringsmodellen påvirket av fremveksten av en markedsorientert styringslogikk i offentlig sektor, også kjent som New Public Management. New Public Management hadde betydelig innvirkning på offentlig forvaltning i mange land. Dette gjaldt særlig Storbritannia, hvor den britiske statsministeren Margaret Thatcher var en sterk tilhenger. Gjennom en rekke politiske og økonomiske reformer førte dette til en bred global trend mot deregulering, og økt bruk av markedsmekanismer i offentlig sektor.

Essensen av styringslogikken i New Public Management er å overføre strategier og prinsipper fra privat sektor til den offentlige sektoren (Falleth og Saglie, 2012).

I New Public Management-modellen blir oppgaver som tidligere ble utført av offentlige institusjoner, ofte utsatt for konkurranseutsetting til private aktører. Målet er å oppnå mer effektive måter å løse oppgavene på gjennom konkurranse og effektivisering. Politikere i denne styringsmodellen fungerer som strategiske ledere som styrer fra en viss avstand (Hanssen, 2011). De skal ikke involvere seg direkte i utførelsen av oppgavene, noe som er i kontrast til den direkte tilnærmingen i den tradisjonelle hierarkiske modellen. I New Public Management -modellen har politikerne ikke direkte kontroll over oppgaveløsningen, men de utøver kontroll gjennom strategisk politisk styring (Hanssen, 2011). Dette innebærer at de fastsetter mål og retningslinjer, utformer politikk og regelverk, og evaluerer resultater for å sikre at oppgavene blir løst i tråd med politiske målsettinger.

Børrud og Røsnes (2016) beskriver markedet som en institusjon som fungerer som et koordinerende nettverk for utveksling av varer og tjenester, hvor prisen på varen eller tjenesten er den overordnede koordineringsmekanismen. Innenfor økonomisk velferdsteori har offentlig planlegging blitt ansett som et nødvendig alternativ til å la markedet være det ledende styringsregimet. Dette begrunnes med at markedet ofte oppfattes som for spontant og uforutsigbart, i forhold til den mer planmessige og forutsigbare tilnærmingen som offentlig planlegging representerer. Dette skyldes markedets begrensninger i å produsere kollektive goder og evnen til å skape uønskede negative konsekvenser. I norsk sammenheng har planlegging tradisjonelt blitt sett på som en rasjonell og gjennomtenkt tilnærming. Den anses som en sikker og logisk måte å styre samfunnet på, i motsetning til andre mer irrasjonelle former for styring (Børrud og Røsnes 2016).

Markedet kan være en viktig drivkraft i byutviklingen når markedsaktører utnytter byens egenskaper. Ifølge Børrud og Røsnes (2016) påvirker bystrukturens egenskaper markedsaktørers og befolkningens bruk av markedsrelaterte byfunksjoner. De identifiserer tre sider ved markedet som kan påvirke byutviklingen: markedet som romlig fordelingsmekanisme, markedet som teknologibærer, og markedet som institusjonsspreder.

*Markedet som romlig fordelingsmekanisme*, kan påvirke byutviklingen gjennom romlig fordeling ved at aktører velger lokalisering, flytting eller nedleggelse av virksomhet.

*Markedet som en teknologibærer*, fungerer ved at det introduseres ny teknologi som kan endre organiseringen og lokaliseringen av økonomisk virksomhet. Teknologiske endringer kan også påvirke byer ved å fremme visse økonomiske aktiviteter og forårsake stagnering i andre.

*Markedet som en institusjonsspreder*, refererer til hvordan markedet kan spre ulike organisasjons- og styringsmodeller. Av-industrialiseringen er et eksempel på hvordan endringer i markedet har ført til mer fleksibel organisering av produksjon og distribusjon av varer og tjenester, samt en større mengde immaterielle goder tilgjengelig på markedet. Dette kan resultere i oppføring av nye bygninger for å imøtekomme de endrede funksjonene.

For å illustrere hvordan markedsaktører kan utnytte byens egenskaper og påvirke byutviklingen, tar Børrud og Røsnes (2016) opp sentralitet og tilgjengelighet som eksempler. Markedsaktører er ofte interessert i områders sentralitet og tilgjengelighet. De forklarer hvordan markedsaktører kan utvikle kjøpesentre i områder som opprinnelig ikke hadde sterk sentralitet, men som på grunn av byens transportinfrastruktur og økt mobilitet blir mer tilgjengelige og dermed mindre avhengige av sentralitet. Dette eksemplet viser hvordan markedet kan utnytte byens egenskaper for å drive byutviklingen. Børrud og Røsnes (2016) påpeker likevel at dette kun er ett aspekt av hvordan markedet påvirker byutviklingen. De understreker at nærheten til ettertraktede ressurser og goder, samt tilgangen til attraktive miljøegenskaper i bystrukturen, avgjør om et område er attraktivt for alle. Gjennom byplanlegging og design kan bystrukturen tilpasses for å skape attraktive miljøer og imøtekomme markedsaktørenes og andre aktørers interesser.

Børrud og Røsnes (2016) argumenterer for at offentlige myndigheter ikke vil kunne overstyre markedsutviklingen med reguleringer, og at markedets drivkrefter er vanskelige å reversere. De hevder at offentlige aktører, som planmyndigheter, har større muligheter til å styre hvis de tar i bruk markedets muligheter i sine prosjekter og planlegging, og tilrettelegger for å stimulere



markedsaktørene til å investere i utvikling som er i tråd med kommunens ønsker og strategier. Dette er særlig interessant å se nærmere på i Bærum kommune.

Den markedsorienterte styringslogikken; - slik som New Public Management representerer, har ført til betydelige endringer i måten offentlige tjenester leveres på i Norge og andre land. Den har samtidig også vært gjenstand for debatt, da det kan innebære risiko for privatisering av viktige samfunnsoppgaver og tap av kontroll. Balansen mellom markedsorientert effektivisering og bevaring av offentlig ansvar og kontroll er en kontinuerlig utfordring for politikere og beslutningstakere.

## 9.5 DEN NETTVERKSORIENTERTE STYRINGSLOGIKKEN

Den tredje styringslogikken er den nettverksorienterte tilnærmingen. Denne logikken deler mange likheter med begrepet samstyring. I denne tilnærmingen legges det vekt på at private aktører skal ha en faktisk innflytelse på planlegging, og at både offentlige og private aktører skal være gjensidig avhengige av hverandre. I tillegg understrekes behovet for at det offentlige fungerer som en tilrettelegger og kontrollør av rettferdige forhandlinger.

Nettverksstyring setter søkelys på samarbeid mellom aktører som besitter ulike rettigheter, kunnskaper og ressurser som er nødvendige for å løse planleggingsutfordringer (Falleth og Saglie, 2018). Disse aktørene deltar både i problemformuleringen og gjennomføringen av planleggingen, og det er avgjørende å oppnå en felles forståelse av problemet (Falleth og Saglie, 2018). Innenfor denne styringslogikken legges det stor vekt på effektiv planlegging ved å kombinere de ulike aktørenes ressurser.

Ofte inkluderer slike styringsnettverk politisk ledelse sammen med private og offentlige aktører. Denne tilnærmingen går lenger enn samstyring ved å fremme en egalitær samhandling mellom interessenter. Her bidrar ikke private aktører bare til påvirkning, men de deltar aktivt i produksjonen av planer. Den nettverksorienterte logikken er også inspirert av Jürgen Habermas sin teori om kommunikativ rasjonalitet (Saglie 2015). Ifølge denne teorien skal en konsensus kunne oppnås gjennom rettferdige forhandlinger mellom likestilte aktører fra det offentlige, markedet og sivilsamfunnet, uten at egeninteresser spiller en avgjørende rolle

Den nettverksorienterte logikken har både styrker og svakheter. En av dens styrker er at den gir innbyggerne en stemme i planleggingen. Med det oppnås en nedenfra-og-opp-styring som gir legitimitet til prosjekter gjennom demokratiske prosesser (Falleth 2010). Nettverksstyring muliggjør gjennomføringen av større prosjekter som er for komplekse for en kommune å planlegge og gjennomføre alene.

Den nettverksorienterte styringslogikken har fått en betydelig plass i norsk demokratisk planlegging. Åpningen av det offentlige planmonopolet i plan- og bygningsloven fra 1985 tillot private aktører å delta i planprosesser. Dette medførte økt kontakt og samarbeid mellom ulike aktører med forskjellige interesser. Sivilsamfunnet har også blitt en viktig aktør gjennom muligheten til direkte deltakelse i planprosessene og gjennom uformell kontakt med politikere.

Kritikken mot nettverksstyring handler om at styringsnettverk ofte mangler nødvendig gjennomsiktighet (Hanssen, 2011). Det kan skape utfordringer for lokalpolitikere ute i kommunene, da det blir vanskeligere for dem å ha full oversikt over de politiske beslutningene som den politiske eliten gjennomfører. Man ser da en utvikling der kommunestyret går fra å være en arena for debatt, til å bli en instans som primært godkjenner ferdigforhandlede forslag fra den politiske eliten. Styringsnettverk kan dermed bidra til en maktforskyvning der den politiske eliten får økt innflytelse.

## 9.6 FUNKSJONALISTISKE PERSPEKTIVER

Funksjonalistiske perspektiver i samfunnsvitenskapen betrakter handlinger eller sosiale fenomener ut fra de konsekvensene de har og hvordan de bidrar til å opprettholde en stabil sosial helhet. Dette perspektivet legger vekt på effektivitet og de funksjonelle bidragene til samfunnet. I denne forståelsesrammen blir strukturen for forhandlingsprosesser og graden av deltakelse på regionalt nivå vurdert med tanke på hvordan de bidrar til å opprettholde sosial stabilitet og samfunnsmessig funksjonalitet (Østerud, 1979).

Ifølge Simeonova (2018) er det nødvendig å forstå rollen og funksjonen til beslutningstakere som samarbeider i byregioner for å implementere et byregionperspektiv i lokal og regional planlegging. Dette perspektivet innebærer å betrakte regionen som en helhet og koordinere styringen på tvers av områder. I en slik sammenheng mener hun man ser at en annen styringslogikk er rådende og at det er andre regler for samarbeid enn de man finner i den tradisjonelle hierarkiske logikken. Til forskjell fra de tradisjonelle tilnærmingene finnes det ingen teoretisk tilnærming, typologi eller rammeverk som fullstendig kan forklare styringsprosessene i slike samarbeid mener hun.

Byregioner kjennetegnes av økonomiske og sosiale bånd mellom kjernebyen og de omkringliggende områdene. Disse områdene inkluderer flere lokale myndigheter og danner en funksjonell region som ikke nødvendigvis samsvarer med de juridiske styringsgrensene. Dette fører til komplekse sammensetninger mellom bysentrum, forsteder og tettsteder i periferien, og skaper utfordringer for styringen.

Oslo-regionen er et eksempel på en slik byregion, hvor arbeidsmarkedet tiltrekker seg arbeidskraft fra de omkringliggende kommunene. Dette resulterer i en romlig dynamikk der befolkningen ofte bosetter seg utenfor bykjernen og pendler til Oslo for å arbeide. Dette krever en effektiv samferdselsinfrastruktur for å muliggjøre høy grad av mobilitet og tilgjengelighet mellom Oslo og tettstedene utenfor byen.

Samarbeidskompleksiteten avhenger av antallet lokale myndigheter som er involvert i byregionen. Mange aktører kan gjøre det vanskelig å oppnå felles målsettinger, og det krever omfattende og koordinerte tiltak. Oslo-regionen består av flere kommuner, noe som øker kompleksiteten i samarbeidet og gjør det vesentlig at aktørene ser hovedstadsområdet som en helhet. Dette kan være utfordrende på grunn av spenninger og konflikter mellom kjernebyen og de omkringliggende kommunene (Simeonova, 2018).

## 10. GJENNOMGANG AV REGIONAL PLAN FOR AREAL OG TRANSPORT I OSLO OG AKERSHUS

I de neste avsnittene vil jeg beskrive hvordan etableringen av Regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus foregikk. Videre redegjøre for hovedtrekk og viktige prinsipper for planen. Deretter vil jeg gjøre rede for etableringen av Byvekstavtalen. Jeg vil også gjøre rede for de ulike geografisk avgrensede arbeidsfellesskapene som ligger under Regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus.

Deretter vil jeg gjøre rede for hvordan kommunen og regionale myndigheter utfører sine roller i oppfølgingen av Regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus. Jeg vil også redegjøre for hvordan Byvekstavtalen for Oslo og Akershus er forankret til Regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus, og hvordan følges den opp av de ulike aktørene.

### 10.1 EN REGIONAL PLAN VOKSER FREM

*Plansamarbeidet* refererer til den alliansen som har samarbeidet om utformingen av dagens regionale plan for areal og transport i Oslo og Akershus. Dette samarbeidet ble administrert i fellesskap av Oslo kommune og Akershus fylkeskommune, i tillegg til at Miljøverndepartementet (som det het da utformingen av planen ble innledet) også var en sentral deltaker i denne prosessen.

Historisk sett har forsøket på å utvikle en felles regional plan vært gjort flere ganger. Det første forsøket på et slikt samarbeid oppstod allerede i 1950 med etableringen av Regionplankomiteen. Hensikten med denne komiteen var å utarbeide utredninger om den fremtidige utviklingen av regionen. Imidlertid viste det seg at ideen om en felles regional plan hadde begrensninger på den tiden. Dette skyldtes blant annet at få kommuner i Akershus var representert i mange av samarbeidene, og flere regionale planer ble nedstemt som følge av mangelfulle inkluderingsprosesser og svakt politisk eierskap ute i kommunene (NOU 1997:12).

Egne bestemmelser om regionplanlegging ble først introdusert med bygningsloven av 1965. Imidlertid hadde ikke regionplanleggingen betydelige virkninger før senere bestemmelser i loven ble innført. Disse senere bestemmelsene tillot staten å fremme innsigelser basert på regionale planer, og det fikk konsekvenser for kommunene om de ikke var lojale til de regionale planene. Forsøkene på å etablere en felles arealplanlegging for Oslo og Akershus strakte seg over flere år, men resultatene av samarbeidet var begrenset, da de gode intensjonene med samarbeid i liten grad kunne realiseres, og lokalpolitiske insentiver og vilje ebbet ut. I tillegg uteble bruken av virkemidler fra staten til å pålegge kommunene å følge retningslinjene som ble satt. Dette førte til at forsøkene på samarbeid ikke levde opp til forventningene som var stilt, og arbeidet med en regional plan ble derfor satt på vent frem til den nye plan- og bygningsloven ble vedtatt i 2008 (NOU 1997:12).

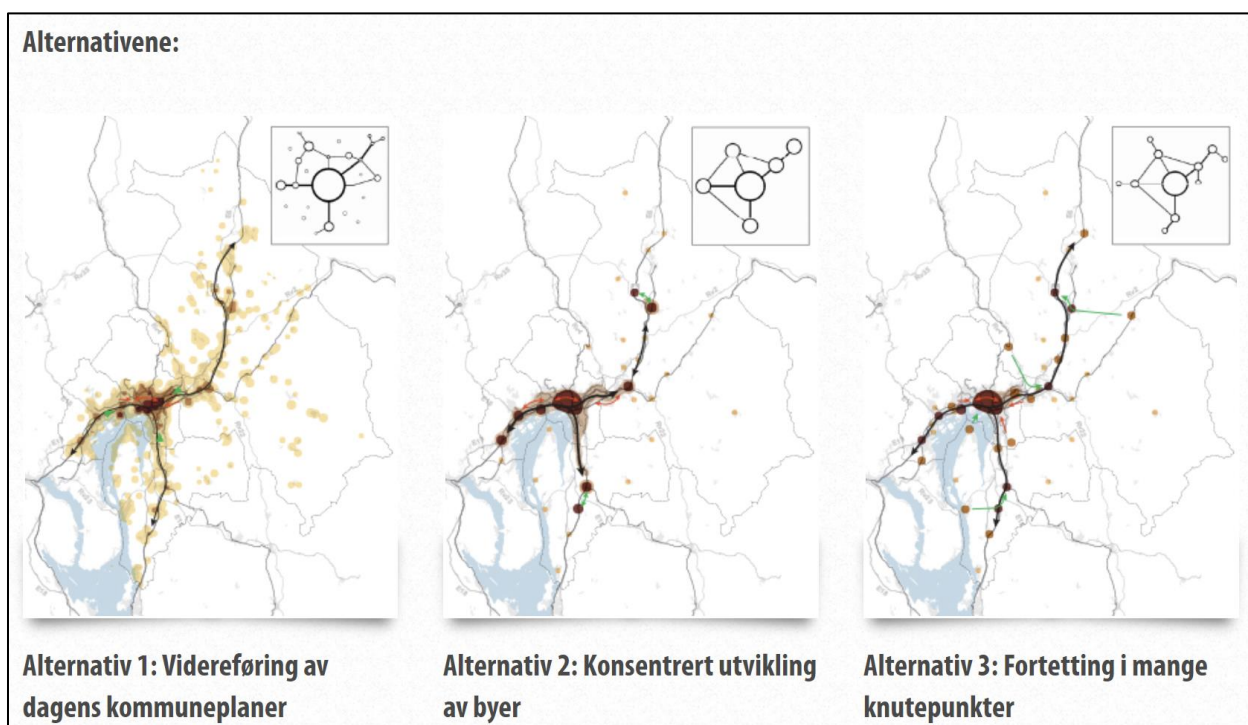
I 2009 tok regjeringen initiativ og påla Oslo kommune og Akershus fylkeskommune å samarbeide om utviklingen av en felles regional plan for areal og transport. Dette samarbeidet ble motivert av den forventede befolkningsveksten i regionen. Plansamarbeidet definerte avgrensningene og rammene for den regionale planen, som i sin tur bidro til å etablere en ny romlig struktur i regi av staten. Etter en grundig prosess med planforslag og høringsrunder hvor de berørte kommunene ble involvert, ble Regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus, vedtatt i 2015 (Miljødepartementet, 2013).

Med en vedtatt regional plan for areal og transport så man et betydelig skifte i tilnærmingen til regional planlegging. Regionale myndigheter, både statlige og fylkeskommunale, fikk et sterkere verktøysett for å påvirke kommunenes beslutninger i samsvar med regionale mål og hensyn. Dette var en nødvendig utvikling for å takle de utfordringene som følger med veksten i befolkningen og behovet for bærekraftig areal- og transportplanlegging i Oslo og Akershus (Rambøll 2022 og Civitas 2023).

Utformingen av den nåværende regionale planen for areal og transport, representerer derfor første vellykkede forsøk på å koordinere og samarbeide om regional planlegging. Dette understreker viktigheten av inkludering, deltakelse og en bred forståelse for regionale utfordringer og muligheter, når man utarbeider en plan som berører et så stort geografisk område som Oslo og Akershus. Med tanke på at det vurderes å utarbeide nye regionale planer, er det noe å merke seg. Selv om lokalpolitikere til tider uttrykker misnøye med den regionale planens føringer, fordi de mener den begrenser lokalt selvstyre, har dagens regionale plan for areal og transport i Oslo og Akershus en uvanlig bred og dyp forankring og eierskap ute i kommunene. Dette viser det til i samtlige av de tre evalueringene som er utarbeidet (Rambøll 2022, Civitas 2023 og Plansamarbeidet 2023).

## 10.2 PROSESSEN FREM TIL EN ENDELIG PLAN; DE TRE ALTERNATIVE UTVIKLINGSMODELLENE

Det ble laget tre alternativer for hvordan Oslo og Akershus kan vokse fram mot 2030. De var ikke ment som alternative planforslag, men som illustrasjoner for å få fram konsekvenser av ulike utviklingsmodeller. Hensikten var å få mer kunnskap om hvordan vi burde utvikle regionen for å nå målene om konkurransedyktighet, bærekraft og arealeffektivitet. Det som kom frem, var tenkt å bli en videreutvikling eller kombinasjon av disse alternativene (Plansamarbeidets nettside).



*Figur 14: De tre alternativene (Plansamarbeidet).*

Alternativ 1, Videreføring av dagens kommuneplaner: Hensikten med å utarbeide dette alternativet var å vise hva som er de samlede konsekvensene av daværende areal- og transportpolitikk mot 2030. Hver enkelt kommune løser her fremskrevet vekst innenfor sine egne kommunegrenser, gjennom en videreføring av dagens kommuneplaner.

Videreføring av daværende kommuneplaner vil føre til tettere arealbruk i Oslo, i byene og de største tettstedene i Akershus. Samtidig vil det bli vesentlig mer spredt utbygging på nye utbyggingsarealer, særlig i de ytre områdene i Akershus.

Alternativ 2, Konsentrert utvikling av byer: Alternativet skal vise hva som er konsekvensene av et sterkt regionalt grep, der veksten løses gjennom konsentrasjon i Oslo og noen få byer i Akershus. Ideen om å redusere transportbehovene gjennom konsentrasjon, og utnytte eksisterende infrastruktur i Oslo og regionen, rendyrkes.

Målet er å utnytte veksten på en målrettet måte. Dette vil etablere robuste bysentra, som igjen kan bidra til å balansere Oslos dominerende innflytelse i regionen, særlig når det gjelder næringsliv, tjenestetilbud og reisevolumer. Den overordnede utbyggingsstrukturen legger til rette for et effektivt regionalt kollektivtransportsystem, som sikrer gode forbindelser mellom disse kjernene, samt etablerer lokale nettverk som strekker seg mellom, inn mot, og innenfor kjerneområdene.

Veksten er planlagt å skje "innenfra og ut" i de regionale kjernene, samt i Oslo. Målet er å skape en sammenhengende bystruktur i fremtiden, som binder Oslo sammen med de indre kjernene i Akershus.

Jessheim og Gardermoen utgjør et kraftsenter i sitt nærområde, og har samtidig betydelig potensiale for å videreutvikle spesialisert næring knyttet til hovedflyplassen. I Lillestrøm-Strømmen-Kjellerområdet er vekstforutsetningene positive med tanke på tilknytning til transportsystemet, tilgjengelige arealreserver og muligheter for næringsutvikling.

I sør vil den planlagte Follobanen gi en betydelig kapasitetsøkning og bedre integrasjon av korridoren i regionen. Ski som regionsenter og handelsknutepunkt, sammen med Ås som en universitetsby, utfyller hverandre funksjonelt og utgjør et mulig dobbelt tyngdepunkt både i sitt nærområde og regionalt.

I vestkorridoren legges det vekt på å bygge videre på den etablerte overordnede knutepunktstrukturen med Asker, Sandvika, og Lysaker/Fornebu, som spiller en sentral rolle i dagens regionale arbeidsmarked. Økt befolkningsvekst i denne korridoren forventes å bidra positivt til å forbedre øst-vest-transportbalansen i regionen. Den helhetlige strategien søker derfor å skape en balansert og bærekraftig vekst som gagnar både de enkelte kjerneområdene og regionen som helhet.

I dette alternativet introduseres begrepet *bybåndet*. Bybåndet er de områdene mellom de store kjernene, med utgangspunkt i Oslo sentrum. Det er tenkt at disse skal utvikles med sikte på en helhetlig bystruktur, som utnytter økt kapasitet på lokaltog og t-bane og gir grunnlag for bedre tverrforbindelser (Plansamarbeidets nettside).

Alternativ 3, Fortetting i mange knutepunkter: Alternativet skal få fram konsekvensene av et regionalt grep, der veksten løses gjennom konsentrasjon i flere knutepunkter i Oslo og hver korridor.

I tillegg til å styrke de regionale kjernene, fokuseres det på å forsterke et utvalg strategiske "knutepunkter" i regionen. Dette utvalget av steder er nøye utvalgt for å understøtte et effektivt

transportsystem, der de betydelige reisestrømmene mot Oslo håndteres med jernbane og t-bane. Samtidig legges det vekt på å bygge opp robuste tverrforbindelser i regionen. Målet er å utnytte veksten til å etablere større tettsteder og knutepunkter, som har tilstrekkelig befolkningsgrunnlag for å utvikle et omfattende lokalt tjenestetilbud og samtidig ha god regional kollektivtilknytning. Disse områdene skal også være tilstrekkelig konsentrerte, slik at kollektivtransport og daglige aktiviteter kan nås innenfor gang- og sykkelavstand.

I nordøst rettes oppmerksomheten mot vekst i byer og tettsteder langs Hovedbanen, som utgjør den primære transportåren med beste kapasitetspotensial. Økt vekst i Årnes og Nittedal, langs henholdsvis Kongsvingerbanen og Gjøvikbanen, styrker andre deler av regionen. Dette legger til rette for viktige tverrforbindelser. I sør bygges det videre på den eksisterende knutepunktstrukturen langs Østfoldbanen. Steder som Drøbak og Nesoddtangen, på grunn av deres attraktive beliggenheter, forsterker viktige forbindelser mot Ås, Ski og direkte til Oslo sentrum.

Mot vest ligger hovedtyngden av planområdet innenfor det sammenhengende byområdet. Den kollektive infrastrukturen er allerede i stor grad etablert, og veksten i knutepunktene bidrar til å optimalisere de tunge investeringene som allerede er gjort.

I Oslo forventes mye av veksten å finne sted i sentrale områder, men presset på disse områdene avlastes ved å utnytte mulige utviklingsområder i ytre deler av byen. Det gjelder særlig i Groruddalen og Gjersrud-Stensrud. Sammenlignet med alternativ 2, antyder dette at veksten i Oslo skjer "utenfra og inn". De nye områdene er avhengige av betydelige infrastrukturinvesteringer for å sikre gode forbindelser til indre Oslo (Plansamarbeidets nettside).

### 10.3 BEGREPET «BYBÅNDET»

I den regionale planen introduseres det romlige konseptet "bybåndet". Dette tillegges betydelig oppmerksomhet både i selve planen og i utredningen om organisering av samarbeid. Den geografiske avgrensningen for bybåndet er med vilje noe vag, og fremstilles som et område på et strategisk kart med lav kartografisk realisme. Likevel er det tydelig at bybåndet strekker seg gjennom kommunene Asker, Bærum, Oslo, Lørenskog, Lillestrøm, og Nordre Follo.

Regional plan beskriver bybåndet som det sammenhengende byområdet mellom Oslo og Asker, Lillestrøm og Ski. Til tross for området kompleksitet, er arealutnyttelsen generelt høy sammenlignet med resten av Akershus, og kollektivdekningen er god. Rundt 75% av befolkningen i Oslo og Akershus bor i bybåndet. Det innebærer et betydelig potensial for en tettere byutvikling. Bybåndet blir identifisert som et prioritert vekstområde og blir flere ganger fremhevet i den regionale planen som sentralt for økt samarbeid innen transportsektoren og for å skape sammenhenger i bystrukturen.

En konklusjon i planen understreker at å oppnå nullvekstmålet i distriktene utenfor bybåndet vil være vanskelig og kostbart. Derfor er det avgjørende at arealpolitikken innenfor bybåndet utformes slik at målene kan realiseres. Romlige konsepter, som bybåndet, blir i flere sammenhenger brukt som argumentasjon for avgrensning av investeringer eller reguleringer når det er ønskelig. I regional plan blir bybåndet benyttet med oppmerksomhet på viktigheten av bærekraftig byutvikling, høy utnyttelse, fokus på gående og syklende, kollektivt og samarbeid om å begrense personbilbruken.

#### 10.4 BEGREPET «NULLVEKST»

Nullvekstmålet fastsetter at personbiltrafikken, til tross for befolkningsvekst, ikke skal øke. Med andre ord, er målet å oppnå null vekst i personbiltrafikken. All vekst innen persontransport skal derfor realiseres gjennom alternative og bærekraftige transportformer som kollektivtransport, sykling og gange. Dette ambisiøse målet er nedfelt i byveksttalen.

For byområdene innebærer nullvekstmålet en forpliktelse til å redusere klimagassutslipp, kødannelse, luftforurensning og støy. Dette skal oppnås gjennom effektiv arealbruk, hvor man søker å minimere transportavstander. Samtidig skal veksten i persontransporten kanaliseres over til mer bærekraftige alternativer som kollektivtransport, sykling og gange. Nullvekstmålet er derfor et overordnet prinsipp som streber etter å skape mer miljøvennlige og helsefremmende byområder.

Dette ambisiøse målet er formalisert i Meld. St. 33 (2016–2017), og reflekterer et nasjonalt engasjement for å håndtere de utfordringene knyttet til økende urbanisering og transportbehov på en måte som er i tråd med bærekraftige prinsipper.

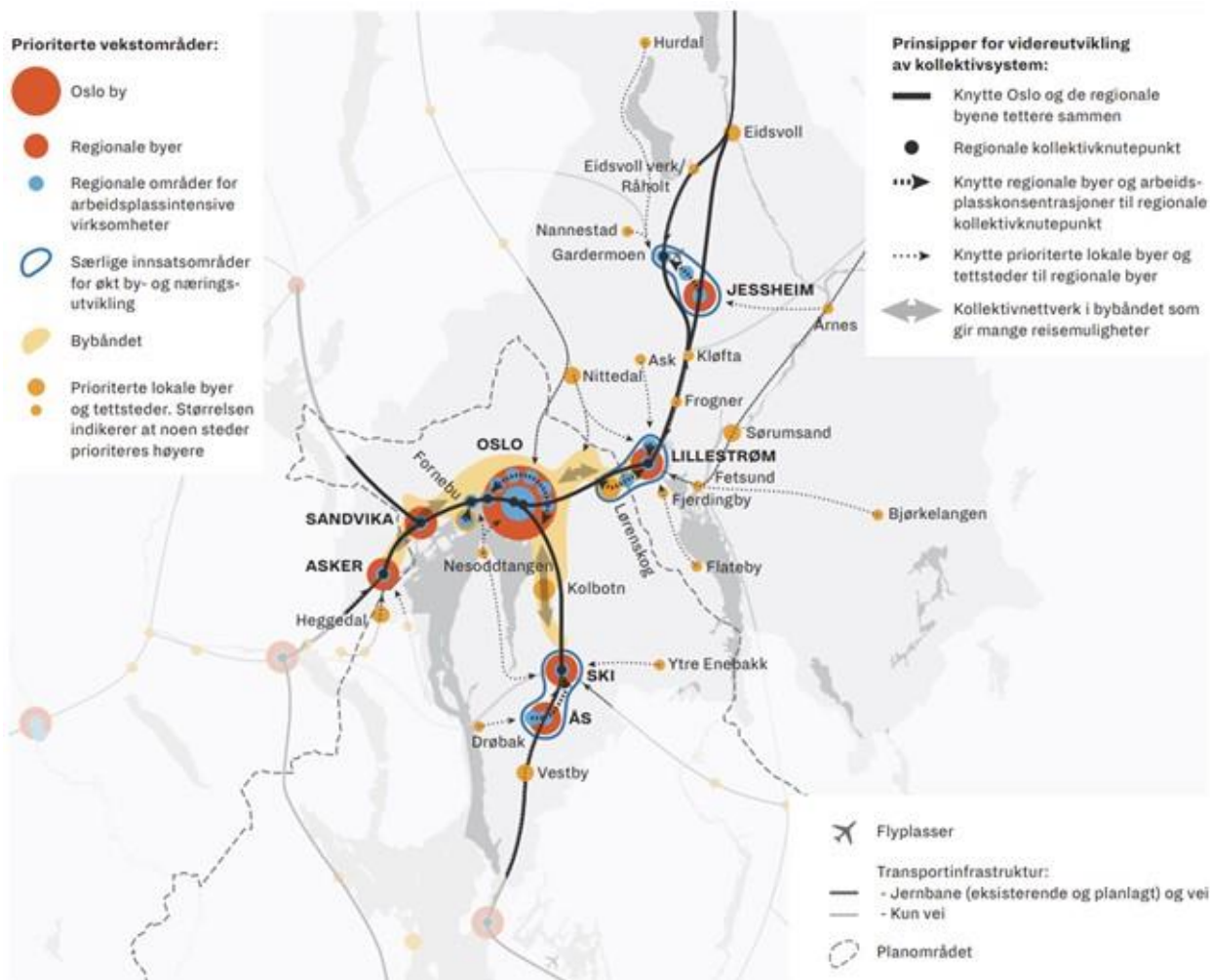
#### 10.5 FORSLAGET SOM BLE UTARBEIDET

I det endelige regionale planforslaget ble en polysentrisk, eller flerkjernet, byutviklingsmodell vedtatt som det overordnede utbyggingsmønsteret. Dette forslaget, i stor grad basert på prinsippene i Alternativ 2, inkorporerer en byutviklingsmodell der flere større byer eller kjerner utgjør en integrert byregion med et felles transportsystem. Begrepet "bybåndet," som åpnet opp for en egen status i områdene mellom de store kjernene, ble videreført inn i endelig planforslag.

I 2024 fungerer Osloregionen i stor grad som et eksempel på en mer monosentrisk storbyregion. Kun én by, Oslo, dominerer som det sentrale tyngdepunktet. Men planens utbyggingsmønster er forankret i prinsipper om flerkjernet utvikling, som bygger på dagens etablerte senterstruktur med større og mindre eksisterende tettsteder. Hovedfokuset er å styrke eksisterende sentra, samtidig som hver kommune oppfordres til å støtte opp under en prioritert by eller en regional by. Dette strategiske grepet har som mål å konsentrere størsteparten av veksten i disse byene. Det vil skape levende bymiljøer med høy bokvalitet.

Transportsystemet spiller en sentral rolle i å koble den flerkjernet regionen sammen på en rasjonell, miljøvennlig og effektiv måte, med minimalt behov for biltransport. Planen vektlegger styrkingen av kollektivtilbudet, hvor jernbanen fremheves som ryggraden i regionens kollektivsystem. Det er bare et lite fåtall prioriterte vekstområder i den regionale planen som ikke er direkte tilknyttet jernbanenettet.





Figur 15: Plankartet for Regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus (Plansamarbeidet).

Målet for Akershus er en mer konsentrert vekst og mindre spredt utvikling. Prioriterte vekstområder for bolig- og arbeidsplassutvikling inkluderer de regionale byene, bybåndet, Oslo, samt spesifikke lokale byer og tettsteder i Akershus. Utenfor disse områdene er det et klart definert begrensingsnivå for vekst, med en vedlikeholdsvekst på maksimalt 10-20% utenfor de definerte prioriteringsområdene. Dette understreker behovet for en balansert og bærekraftig vekststrategi. Vekten legges på å styrke urbane sentra og begrense spredt utvikling for å opprettholde regionens overordnede kvalitet og funksjonalitet.

En flerkjernet byutvikling innebærer at Osloregionen vil etablere flere betydelige kjerner eller byer som vil ta del i den regionale veksten. Dette kan bety at mindre byer som Lillestrøm, Sandvika og Ski får en mer sentral rolle som tyngdepunkter i fremtiden. Denne tilnærmingen har som mål å fordele veksten mer jevnt utover i regionen, samtidig som den avlastar sentrumsområdene for biltrafikk. Det forhindrer også ytterligere nedbygging av LNF (landbruk, natur- og friluftsområder). Det skyldes hovedsakelig at størsteparten av bebyggelsen vil konsentreres i bykjerner med god tilgjengelighet til høyfrekvent kollektivtransport. Dette reduserer konsekvensene knyttet til miljøutfordringer, samtidig som det legger til rette for en mer bærekraftig og effektiv utnyttelse av transportressurser.

Planforslaget man endte opp med, tok likevel også med seg elementer fra de to andre alternativene. Jeg har ikke funnet dokumenter som forklarer eller utdyper *hvorfor* man endte opp med at samtlige kommuner har minst et prioritert tettsted. Det kommer frem i plansamarbeidets evalueringsrapport (Plansamarbeidets evalueringsrapport, Oslo kommune og Viken fylkeskommune 2023) at den lange planprosessen med bred involvering av kommunene, både på administrativt og politisk nivå, har bidratt til å styrke planens legitimitet. Samtidig kommer det frem at planens oppbygging og bruk av kart har vært et godt kommunikasjonsverktøy. Jeg anser at grepet med inntegning av minst et tettsted i hver kommune har vært en hensiktsmessig kompromissløsning. Når samtlige kommuner har et prioritert tettsted innenfor sine kommunegrenser har samtlige kommuner også en eierinteresse og eierskap til planen.

Man kan stille spørsmålsteget ved hvor hensiktsmessig det egentlig er å legge opp til at det skal bygges bymessige tettsteder på steder som Hurdal og Ytre Enebakk, fremfor større og mer sentrale tettsteder som allerede har oppnådd en viss kritisk masse. På disse stedene vil det være urealistisk å oppnå nullvekst med dagens transportteknologi. Uten skinnegående transportmiddel må all vekst tas med sykling, gange og buss – også på vinterstid. Et tilstrekkelig busstilbud på disse stedene som vil kunne fange opp all personbilvekst har ikke fylkeskommunen midler til. Ved at man har gått for dette grepet skaper man umiddelbart en målkonflikt i forhold til planens uttalte ambisjoner. Dette er utvilsomt et resultat av politiske premisser og kompromissløsninger.

En mulig forklaring for hvorfor hver kommune har et tettsted er at Akershus fylkeskommune representerer det tradisjonelle plansystemet, hvor alle berørte kommuner forventes å motta lik behandling. Som en regional myndighet tar fylkeskommunen en helhetlig tilnærming til det politisk-administrative området, i samsvar med prinsippene om hierarkisk posisjonering av steder, slik det fremkommer i en positivistisk tilnærming (Falleth & Saglie, 2012). I tråd med denne tankemåten ligger fylkeskommunens oppdrag i forhandlinger i å representere og forhandle på vegne av alle kommunene, da de befinner seg på samme forvaltningsnivå.

Det er uansett slik at planen var avhengig av politisk oppslutning og jeg mener kompromissløsninger som det å gi alle kommunene et prioritert tettsted har hatt vesentlig betydning for eierskapet og oppslutningen om planen. For store landlige kommuner, slik som Aurskog-Høland og Nannestad har kravet om at 80% av veksten skal foregå i prioritert tettsted vært tidvis krevende å oppfylle. Dersom man ikke hadde hatt et utpekt tettsted i hver kommune, men styrt veksten til de største regionale byene tror jeg det hadde vært umulig å få oppslutning fra alle kommunene om planen. Med dette grepet oppnådde man enighet.

## 10.6 DEN REGIONALE PLANENS HOVEDMÅL OG UNDERORDNEDE MÅL

Den regionale planens hovedmål er følgende:

- Osloregionen skal være en konkurransedyktig og bærekraftig region i Europa.
- Utbyggingsmønsteret skal være arealeffektivt, basert på prinsipper om flerkjernet utvikling og bevaring av overordnet grønnstruktur.
- Transportsystemet skal på en rasjonell måte knytte den flerkjernet regionen sammen, til resten av landet og til utlandet. Transportsystemet skal være effektivt og miljøvennlig, med tilgjengelighet for alle og med lavest mulig behov for biltransport.

Den regionale planens underordnede mål er som følger:

- Planen skal bidra til at de nasjonale og regionale klima- og miljømålene blir oppfylt, inkludert at all trafikkvekst skal skje med sykkel, gange og kollektivt.
- Det legges til rette for å håndtere en sterk fremtidig vekst i befolkningen.
- Jordbruksarealer i Oslo og Akershus forvaltes slik at det bidrar til å oppfylle de nasjonale målene om å halvere den årlige omdisponeringen av dyrka jord.
- Naturmangfoldet i Oslo og Akershus forvaltes slik at det bidrar til å oppfylle de nasjonale målene om naturtyper og arts mangfold.
- Næringslivets konkurransekraft bedres, ved at transporttilbudet for arbeids- og fritidsreiser samt varestrømmer (logistikk) forbedres.
- Investeringer og prioriteringer i transportsystemet understøtter utviklingen av en effektiv arealbruk, og økte andeler av persontrafikken med kollektive transportmidler, sykkel og gange.
- Byer og tettsteder i Oslo og Akershus utvikles med kvalitet og innhold, ved at økonomisk, sosial, fysisk og kulturell utvikling sees i sammenheng.
- Målkonflikter identifiseres og avveies. Alle involverte parter forplikter seg til å følge opp føringer og samarbeide om å finne frem til gode løsninger og realisere dem.

## 10.7 EN SENTRAL RETNINGSLINJE FOR Å LYKKES – R5 VURDERING AV OMRÅDER I GJELDENE KOMMUNEPLAN

Retningslinje R5 er svært sentral for effekten den regionale planen har hatt for arealbruken i den enkelte kommune. Uten denne retningslinjen ville det ha vært mulig å videreføre uheldig arealutvikling ut ei kommunene som ikke var i tråd med den regionale planen. Retningslinjen sier følgende:

### R5 Vurdering av områder i gjeldende kommuneplan

*Det forventes at områder avsatt i gjeldende kommuneplaner til hovedformål bygg og anlegg, som ikke er regulert pr. vedtaksdato for den regionale planen for areal og transport i Oslo og Akershus, og som ikke er i tråd med mål, strategier og retningslinjer i den regionale planen, vurderes tatt ut ved revisjon av kommuneplanens arealdel. Det forventes at en eventuell videreføring av slike arealer til utbyggingsformål i ny kommuneplan begrunnes.*

Det betyr at alle kommunene ble pålagt å gå gjennom og vurdere samtlige områder som ikke allerede var regulert, for om de var i tråd med den regionale planens målsettinger når ny kommuneplan ble utarbeidet. Kommuner som ikke tok ut områder som ikke var i tråd med den regionale planen risikerte innsigelser fra regionale myndigheter. På denne måten fikk man en mulighet til å få ut tidligere vedtatt arealbruk ute i kommunene som var i konflikt med den regionale planen.

Denne retningslinjen følges opp gjennom punkt H3 i handlingsplanen. *H3 Revisjon av kommuneplanens arealdeler* innebærer at fylkeskommunen kontinuerlig gir veiledning til de tidligere Akershus-kommunene i deres arbeid med kommuneplanene. Videre har fylkeskommunen ansvaret for å holde oversikt over kommuneplanprosessene i disse kommunene. Denne tilnærmingen reflekterer et ønske om å sikre at kommuneplanene utvikles i tråd med overordnede mål og retningslinje. Ved å tilby veiledning og ved følge opp kommuneplanprosessene, tar man sikte på at fylkeskommunen bidrar til en mer koordinert og helhetlig planlegging på tvers av kommunegrensene.

Gjennom dette samarbeidet styrkes også dialogen mellom fylkeskommunen og de enkelte kommunene, noe som kan bidra til bedre koordinering og samarbeid mellom ulike nivåer av forvaltning. Dette kan være særlig verdifullt i regioner med komplekse planleggingsbehov og mange berørte parter, slik som i hovedstadsregionen.

Samlet sett gir punkt H3 i handlingsplanen et rammeverk for samarbeid og koordinering mellom Akershus fylkeskommune og Akershus-kommunene, med sikte på å sikre en effektiv og sammenhengende utvikling av kommuneplanene og arealplanleggingen i regionen.

## 10.8 HANDLINGSPROGRAM FOR REGIONAL PLAN FOR AREAL OG TRANSPORT I OSLO OG AKERSHUS

For å sikre at regionen når sine felles mål, er det nødvendig med en koordinert oppfølging av den regionale planen fra staten, fylkeskommunen og kommunene. Dette realiseres gjennom utarbeidelsen av et handlingsprogram. Hensikten med handlingsprogrammet er å gi en oversikt over konkrete tiltak som bør gjennomføres etter at planen er vedtatt. Ansvarsfordelingen mellom aktørene er tydelig, der noen handlinger forventes utført av spesifikke instanser, mens andre involverer samarbeidsoppgaver for å koordinere tiltak innenfor areal- og transportsektoren, også på tvers av kommunegrenser.

<b>Handlingsprogram 2015-2018</b>
<b>SAMARBEIDSOPPGAVER</b>
H1 Felles areal- og transportstruktur i bybåndet
H2 Felles system for å følge måloppnåelse
<b>OPPGAVER DE ULIKE AKTØRENE HAR</b>
H3 Revisjon av kommuneplanenes arealdeler
H4 Revisjon av Nasjonal transportplan (NTP), Handlingsprogram for Oslopakke 3, Samferdselsplan for Akershus og Handlingsprogram for Oslo
H5 Videre arbeid med regionalt stamnett for kollektivtransport
H6 Videre arbeid med regionalt sykkelveinett
H7 Videre arbeid med regional struktur for gods og logistikk
<b>AVTALER OG ØKONOMISKE INSENTIVER</b>
H8 Sterkere bidrag fra staten til kollektivtransport i regionen
H9 Statlig vurdering av inntektsgrunnlag
H10 Avtaler om samordnet areal- og transportutvikling

*Figur 15: Figuren viser Handlingsprogrammets 10 punkter (Evaluering, Oslo og Akershus, 2023).*

I tillegg til å være et verktøy for å gjennomføre planvedtaket, skal handlingsprogrammet også fungere som et redskap for å følge opp pågående plan- og utredningsprosesser. I samsvar med kravene i Plan- og bygningslovens § 8-1 blir handlingsprogrammet vedtatt av den regionale planmyndigheten og rulleres årlig. Dette sikrer at oppfølgingen er tilpasset de aktuelle forholdene og behovene som måtte oppstå i regionen (Regional plan for areal- og transport i Oslo og Akershus, Oslo kommune og Akershus fylkeskommune, 2015).

De mest fremtredende tiltakene i handlingsprogrammet er:

1. Metodeutvikling for langsiktig grønn grense:

Planen introduserer nye begreper og dokumentasjonskrav, og dette krever avklaring og økt innsats fra kommunene i Akershus. Prosjektet har resultert i utviklingen av en veileder for grønn grense, som bidrar til å styre mot kompakt byutvikling.

2. Utvikling av metodikk for å måle oppfølging av regional plan:

Det skal etableres et felles system for å måle om utviklingen i regionen samsvarer med den regionale planen. Systemet skal koordineres med etablerte indikatorstyringssystem og bygge på tilgjengelige data, inkludert arealregnskap. De er disse indikatorene jeg vil benytte senere i oppgaven.

3. Samarbeid om strategisk areal- og transportplanlegging i bybåndet:

Bybåndet, definert som det tettbygde området i Oslo tettsted som vokser ut over byens grenser som en sammenhengende bymessig, involverer flere kommuner med spesifikke utfordringer. Dette samarbeidet fokuserer på senterstruktur, langsiktig grønn grense, utviklingsområder, fotgjenger- og sykkelveier, blågrønne strukturer, kollektivforbindelser og transportinfrastruktur. (Under dette punktet har blant annet NIBRs veileder *Fortetting og transformasjon med bykvalitet i bybåndet* (2019), blitt utarbeidet).

4. Regionale næringsområder:

Identifiserte regionale næringsområder for logistikkvirksomheter skal videreutvikles for å møte behovene for lager og nærdistribusjon/varelevering. Videre vurdere mulighetene for bedre utnyttelse av eksisterende næringsområder, med mål om økt arealeffektivitet og vurdering av potensialet for nye områder.

Gjennom disse tiltakene adresseres komplekse utfordringer og behov i regionen, og handlingsprogrammet gir et rammeverk for koordinert innsats fra ulike aktører. Dette sikrer implementeringen av den regionale planen. Daværende Kommunal- og moderniseringsdepartementet bevilget i 2015 og 2016 øremerkede midler til oppfølging av nettopp disse fire oppgavene.

I henhold til handlingsprogrammet er det spesifisert hvilke aktører som har ansvar for å følge opp de ulike handlingspunktene. Oslo kommune er tildelt hovedansvaret for å følge opp handlingspunktene H1 og H2, mens Akershus fylkeskommune har hovedansvaret for oppfølging av handlingspunkt H3 og H7.

Dette fordelte ansvaret reflekterer trolig både geografiske og funksjonelle hensyn. Oslo kommune, har sannsynligvis en sentral rolle i implementeringen av handlingspunktene H1 og H2, som kan være spesifikke for Oslo-regionen eller kreve koordinering på kommunenivå i hovedstaden.

På den annen side har Akershus fylkeskommune ansvaret for handlingspunktene H3 og H7, som kan være mer relevante for regionale spørsmål eller kreve koordinering på fylkesnivå. Dette kan inkludere oppfølging av planleggingsprosesser, infrastrukturprosjekter eller andre tiltak som berører flere kommuner innenfor fylket.

Ved å tildele spesifikt ansvar på denne måten, legger handlingsprogrammet til rette for en mer effektiv gjennomføring av tiltakene, samtidig som det sikrer at relevante aktører er involvert og ansvarlige for oppfølgingen. Dette kan bidra til bedre samarbeid og koordinering mellom ulike forvaltningsnivåer og aktører, noe som er viktig for å oppnå de overordnede målene og resultatene som ønskes gjennom handlingsprogrammet.

I løpet av perioden 2016-2023 har Plansamarbeidet også hatt diskusjoner knyttet til oppfølging av tre andre handlingspunkter: H8, H9 og H10. Handlingspunkt H8 dreier seg om å sikre et sterkere bidrag fra staten til kollektivtransport i regionen. H9 omhandler behovet for en statlig vurdering av inntektsgrunnlaget, mens H10 fokuserer på avtaler om samordnet areal- og transportutvikling.

I forhold til H10 har det som handler om statlige investeringer til større kollektivtiltak, vært særlig sentralt. Dette punktet har blitt fulgt opp gjennom den eksisterende styringsstrukturen for både Byvekstavtalen og Oslopakke 3. Dette innebærer en koordinert tilnærming til planlegging og gjennomføring av store kollektivprosjekter, med staten og fylkeskommunen som sentrale aktører.

## 10.9 BETYDNINGEN AV SAMFERDSELSANLEGG

Man ser svært tydelig hvordan samferdselsanlegg som superstrukturer, spiller en svært avgjørende rolle i den regionale planleggingen. Regional planlegging ender derfor i stor grad med særlig tyngdepunkt på økonomiske investeringer og drift av samferdselsanlegg. Det gjelder både de som allerede er gjennomført og de som er planlagt for fremtiden. Da er det viktig at en regional plan klarer å belyse og identifisere samspillseffekter mellom arealbruk og transport. Dette innebærer å forstå hvordan utviklingen av områder og transportinfrastruktur påvirker hverandre gjensidig. En effektiv regional plan bør derfor ta hensyn til de økonomiske aspektene av samferdselsinvesteringer. I tillegg bør den vurdere hvordan disse investeringene påvirker omgivende arealer og samfunn. Dette inkluderer å belyse mulige gevinster, utfordringer og synergieffekter mellom arealbruk og transportnettverk for å sikre en helhetlig og bærekraftig regional utvikling.

Blant disse investeringene har skinnegående transport blitt spesielt vektlagt. Etablering eller opprustning av tog- og banetjenester anses som en investering som gir langsiktig stabilitet og forutsigbarhet innen transportsektoren. Jernbanen identifiseres som en hovedstruktur som bør utvikles ytterligere i henhold til den regionale planen, og denne tilnærmingen støttes både fra et arealsektor- og et samferdselsperspektiv.

Knutepunktsutvikling fremheves som avgjørende for samferdselen, da banebaserte kollektivtilbud anses som mest egnet for å håndtere veksten i befolkning og arbeidsplasser. Det er et viktig aspekt for arealplanleggingen å styrke knutepunktene for å unngå spredning og sikre byer med gode kvaliteter og tilbud. Dette illustrerer et eksempel på felles grunn for samarbeid mellom ulike sektorer.

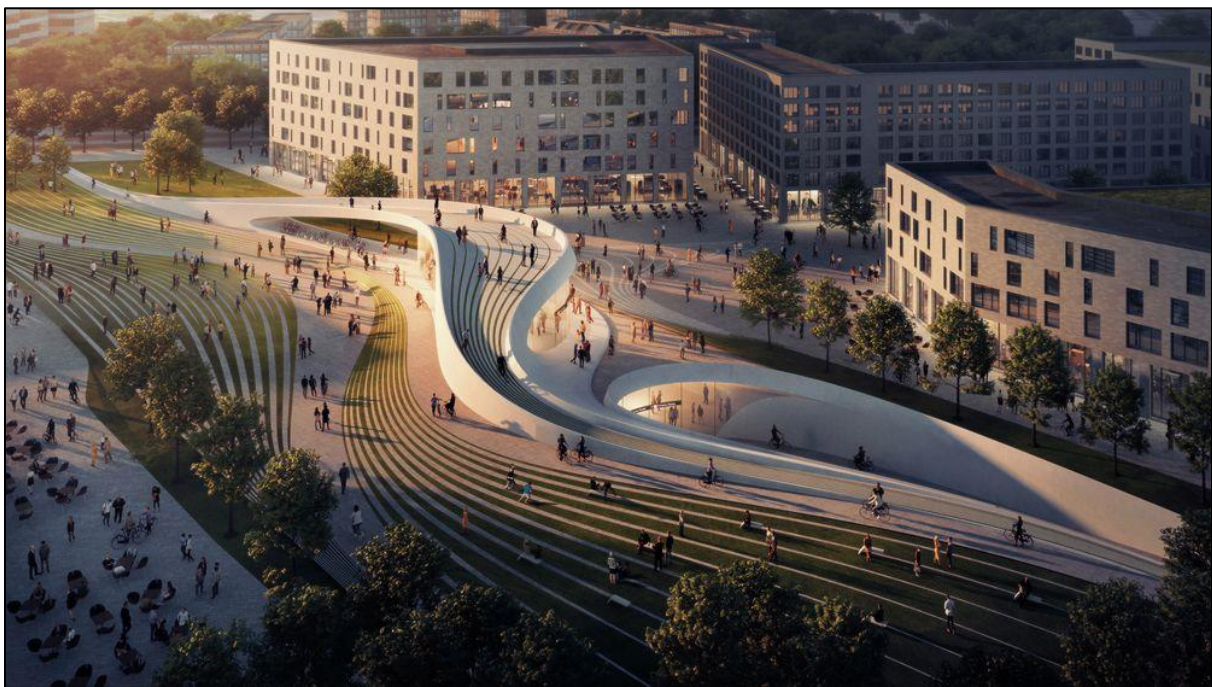
I den regionale planen pekes de store kollektivsatsningene, som krever statlig finansiering, ut som en mulig måte å avgrense samarbeidet om transport og areal i Oslo og Akershus (Regional plan, H10 Avtaler om samordnet areal- og transportutvikling). I praksis refererer dette til prosjekter som Fornebubanen, som vil utgjøre en vesentlig del av de store kollektivplanene i flere år fremover. Ved å fokusere på slike store investeringer argumenterer planen for at samordningen av areal- og transportutvikling rundt knutepunkter og stasjoner sikres.

Samtidig påpeker planen at infrastrukturinvesteringer kan ha en tendens til å være kortsiktige økonomiske beslutninger, noe som er karakteristisk for nettverksbaserte styringsstrukturer. Dette kan potensielt gå på bekostning av miljømessig og sosial bærekraft. Aktørene ser ut til å etterlyse en tilpasning av planen for bedre å ta hensyn til den eksisterende tekniske infrastrukturen. Det gjelder for



eksempel veier, kraftnett, og andre nøkkelanlegg. Samtidig ønsker de, tilsynelatende en mer grundig vurdering av den sosiale infrastrukturen, som skoler, helsefasiliteter og andre samfunnstjenester.

Dette kan indikere en bevissthet om behovet for bærekraftig vekst og utvikling, der hensynet til eksisterende ressurser og fellesskapsstrukturer er avgjørende. Å ta hensyn til allerede etablert teknisk og sosial infrastruktur i planleggings- og forvaltningsprosessen, kan bidra til mer effektiv utnyttelse av ressursene og bedre tilpasning til lokale behov. Dette reflekterer en overordnet innsikt i viktigheten av å innlemme og tilpasse vekstprinsippene i samsvar med den eksisterende virkeligheten i regionen (Civitas, OsloMet og Cicero 2023).



**Figur 16:** Vinnerutkast, prosjekt: «Himmelen under». Fornebu stasjon (Illustrasjon: Zaha Hadid Architects og A-lab)

## 11. BYVEKSTAVTALEN FOR OSLO OG AKERSHUS

En helt vesentlig faktor for gjennomføringen av målsettingene Regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus, er økonomiske insentiver. Regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus er et resultat av også et økonomisk samarbeid mellom staten og de berørte kommunene. Dette samarbeidet har som mål å oppnå en koordinert utvikling av både areal- og transportsystemet og å realisere Stortingets mål om nullvekst i personbiltrafikken i storbyene.

For å nå dette ambisiøse målet, har myndighetene satt av betydelige midler til bymiljøavtaler og bypakker i Nasjonal transportplan for perioden 2014-2023. Hele 16,9 milliarder kroner er øremerket for bymiljøavtaler, mens 9,2 milliarder kroner er satt av til bypakker. I tillegg forplikter regjeringen seg til å bidra med 50% finansiering til fylkeskommunal kollektiv infrastruktur av nasjonal betydning (Akershus fylkeskommune og Oslo kommune, 2015). Den betydelige finansieringen fra staten demonstrerer en tydelig forpliktelse til å fremme kollektivtransport som en sentral komponent i regionens utvikling.

Byvekstavtalen for Osloregionen ble signert den 26. juni 2019 av avtalepartene, som inkluderte Oslo kommune, Bærum kommune, Skedsmo kommune, Oppegård kommune, Akershus fylkeskommune, og Staten ved Samferdselsdepartementet og Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Denne avtalen representerte en reforhandling som bygde på retningslinjene og prioriteringene som ble fastsatt i Nasjonal transportplan 2018-2029, Oslopakke 3 i 2017-2036, Strategisk plan for regional areal- og transportplanlegging (SPR-BATP), og Regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus (RP-ATP) for Oslo og Akershus.

Et brudd i forhold til tidligere var praksis var at tre kommuner, disse er: Bærum, Skedsmo (nå Lillestrøm) og Oppegård (nå Nordre Follo), ble inkludert som parter i forhandlingene om Byvekstavtalen. Begrunnelsen for at disse kommunene ble inkludert som parter var deres geografiske beliggenhet i byområdet og deres betydelige andel innbyggere som arbeider og reiser til Oslo daglig. Hensikten var å styrke disse bybånds-kommunene og legge til rette for en mer kompakt byutvikling, med mål om å redusere presset på arbeidsplasser og befolkningsvekst i Oslo.

Dette initiativet harmoniserte med regionale strategier som fremmer en flerkjernet byutvikling for å minimere pendlingen til kjernestedet. Men det samme gjaldt Oslo kommunes strategi om å vokse innenfra-og-ut, som jeg vil komme nærmere inn på. Samtidig har de nevnte kommunene store og pågående infrastrukturprosjekter, hvor Byvekstavtalen kan spille en vesentlig rolle i finansieringen. Et eksempel på et slikt betydningsfullt prosjekt er Fornebu. Inkluderingen av disse kommunene i forhandlingene markerer dermed et viktig skritt mot en mer omfattende og bærekraftig regional utvikling, som tar hensyn til både geografiske forhold og fremtidige infrastrukturbehov.

Selv om staten spiller en viktig rolle i finansieringen av den regionale planen, står den ikke alene. Kommunene som er gitt prioritet i Byvekstavtalen, må også bidra til finansiering og gjennomføring av planen. Dette skyldes de omfattende investeringene i kollektivtransport som er knyttet til den samordnede areal- og transportutviklingen. Der utviklingen av areal og transport er spesifikt knyttet til utvikling av et prioritert vekstområde, slik som Fornebu, kreves et nært samarbeid mellom kommunen, Akershus fylkeskommune og staten (særlig de statlige transportaktørene). I tillegg er det nødvendig med god dialog med kommunene om de prioriterte vekstområdene, og Akershus fylkeskommune når det gjelder lokaliseringen av den fremtidige areal- og transportutviklingen. Mange

kommuner ønsker å tilrettelegge for vekst, men midlene rekker ikke til alle (Akershus fylkeskommune og Oslo kommune, 2015).

Ifølge resultater fra spørreundersøkelsen utført av Civitas, OsloMet og Cicero i 2023, beskriver respondenter byvekstavgiftsordningen som "*den viktigste avtalen for felles samarbeid og prioritering av areal- og transporttiltakene i regionen*". De ser også på denne avtalen som en ny og solid ramme for oppfølgingen av den regionale planen.

Statlige aktører understreker betydningen av byvekstavgiften, hvor arealpolitikken anses som en forutsetning for investeringer. De påpeker at avtalen innebærer forpliktende og felles samarbeid om utviklingen av knutepunkter, noe som spesifikt fremheves i kapittel 3 av avtalen. Denne tilnærmingen reflekterer et syn på byvekstavgiften som et viktig verktøy for å sikre samordnet innsats og prioritering av tiltak på tvers av regionale aktører.

Finansieringen av den regionale planen for areal og transport er nært knyttet til planen for Oslopakke 3, da begge er gjensidig avhengige av hverandre for å oppnå sine mål for samfunnsutviklingen. Som tidligere nevnt, er Oslopakke 3 en plan for utbygging og finansiering av vei- og kollektivtrafikk i Oslo og Akershus. De første tiltakene ble satt i gang i 2008, med det målet å utvikle et transportsystem som er både sikkert, miljøvennlig og effektivt. Oslopakke 3s handlingsplan revideres årlig. (Statens vegvesen, Jernbanedirektoratet, Oslo kommune og Akershus fylkeskommune, 2020).

I Byvekstavgiften for Osloregionen er hovedfokus på prioritering av prosjekter som fremmer gange, sykling, og kollektivtrafikk, samt prosjekter som bidrar til utvikling av sentrumsområder. En vesentlig del av avtalen involverer også statens delfinansiering av store fylkeskommunale kollektivinfrastrukturprosjekter som er inkludert i Nasjonal transportplan (NTP) for perioden 2018–2029. Det overrasker mange at utbyggingen av den nye E18-motorveien mellom Asker og Lysaker, ikke er inkludert i Byvekstavgiften. Men denne ble behandlet i parallelle forhandlinger i regi av Oslopakke 3.

### 11.1 ULIKE GEOGRAFISK AVGRENSEDE ARBEIDSFELLESSKAP

Den regionale planen for areal og transport i Oslo og Akershus ligger som et fundament for flere geografisk avgrensede arbeidsfellesskap. Disse er:

- *Gjennomføringssystemet til RP-AT*: Oslo kommune, Akershus fylkeskommune og alle kommuner i Akershus.
- *Bybåndssamarbeidet*: Regional plan legger opp til at fremtidig vekst løses ved å utvikle byer og tettsteder framfor videre spredt utbygging. Det sammenhengende byområdet rundt Oslo skal ta en høy andel av veksten. Kommunene som er med i bybåndssamarbeidet er: Asker, Bærum, Lillestrøm, Lørenskog, Nordre Follo, Oslo og Rælingen.
- *Byvekstavgiften – avtalepartnerne*: Byvekstavgiften mellom Oslo kommune, Bærum kommune, Lillestrøm kommune, Nordre Follo kommune, samt Akershus fylkeskommune og staten gjelder for 2019–2029. Avtalepartene er de som er parter i avtalen, og som har vært delaktige i forhandlingene og diskusjonene.
- *Oslopakke 3*: Oslopakke 3 er en del av Byvekstavgiften og gjelder for perioden 2008–2036. Oslopakke 3 er en lokalpolitisk avtale mellom Oslo kommune og Akershus fylkeskommune. Det er separate avtaler og mål for Byvekstavgiften og Oslopakke 3.

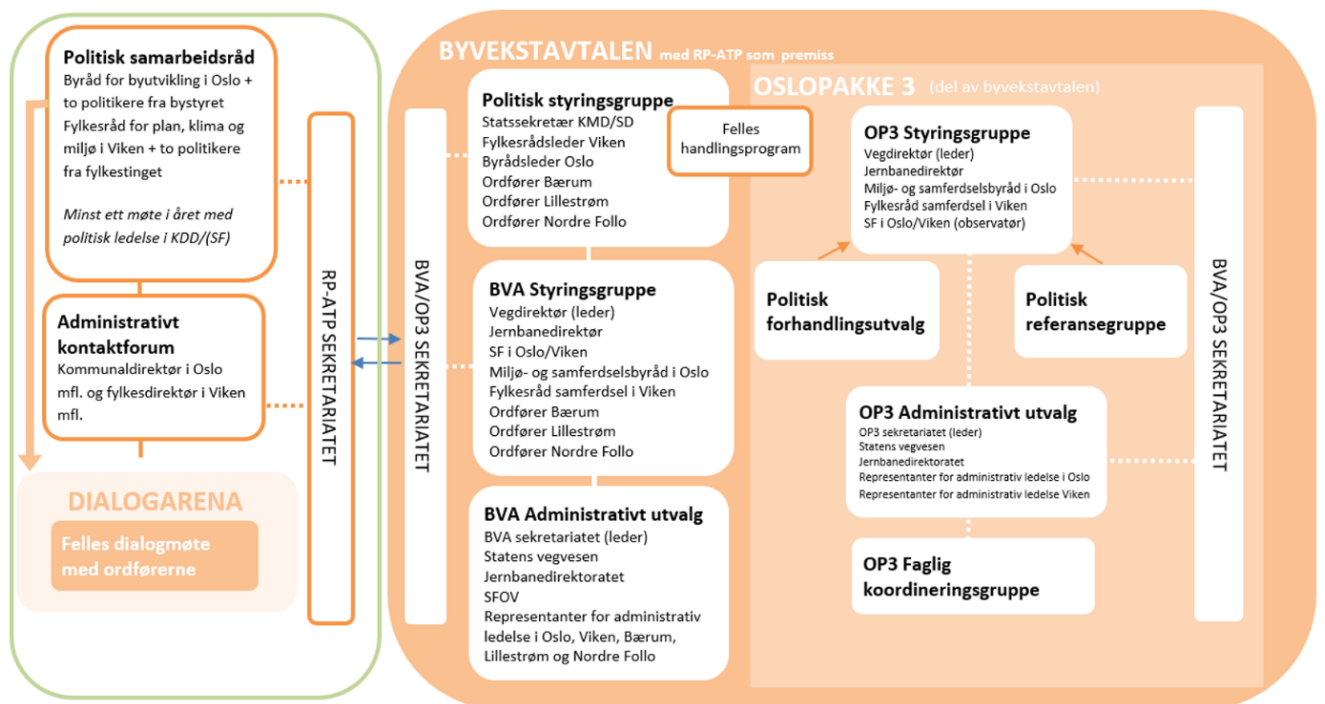
Funksjonalistiske perspektiver ser på en handling eller et sosialt fenomen i lys av konsekvensene den har. Det vil si hvordan den bidrar til å opprettholde en stabil sosial helhet. Da vektlegger man effektivitet og funksjonelle bidrag til samfunnet, og dette perspektivet leder frem til hvordan man strukturerer forhandlingsprosesser og deltakelse på regionalt nivå (Østerud, 1979). Ut fra et funksjonalistisk perspektiv kan det argumenteres for at ikke alle kommuner nødvendigvis skal være forhandlingsparter i alle politikkpakker, med mindre de spesifikt bidrar til å oppfylle de fastsatte regionale planene eller målsetningene i avtalene.

De fire geografiske avgrensningene bygger på ulike logikker, og tidligere forskning har dokumentert spesielle utfordringer knyttet til avgrensingslogikken i areal- og transportpolitikken (Simeonova m.fl., 2018). Selv om Regional plan for areal og transport er forankret i en funksjonell tilnærming til arbeidsmarkedsregioner, preges den av arealplanleggingens vektlegging av geografisk fordelingsrettferdighet og lokaldemokratisk legitimitet.

I henhold til denne tilnærmingen vurderes det som avgjørende å inkludere alle kommuner innenfor det administrative planområdet. Imidlertid utfordres denne tankegangen av avtaleordningene, som divergerer fra ideen om å basere samarbeid på administrative grenser. Byvekstavtaleordningen, inkludert Oslopakke 3, er i større grad forankret i en funksjonell logikk fra transportpolitikken. Det er særlig mobilitetsaksene, spesielt de pendlerbaserte, som vurderes som essensielle å inkludere, da vei- og kollektivinvesteringene retter seg mot disse områdene. Denne dynamikken illustrerer en spenning mellom ulike tilnærminger og logikker innenfor regional planlegging, hvor balansen mellom funksjonelle hensyn og prinsippene om demokrati og geografisk rettferdighet er kompleks.

## REGIONAL PLAN FOR AREAL OG TRANSPORT I OSLO OG AKERSHUS (RP-ATP)

samarbeid etter vedtak av regional plan, iht. samarbeidsavtale (2016)



Figur 17: Figuren viser styringsstruktur og forhold mellom styringsstruktur for RP-ATP, Oslopakke 3 og Byvekstavtalen (Plansamarbeidet).

I denne konteksten kan det argumenteres for at deltakelse i forhandlinger og beslutningsprosesser bør være målrettet, og knyttet til de konkrete behovene og bidragene til hver enkelt kommune. Dette kan være basert på funksjonalitet, der kun de kommunene som direkte påvirker eller påvirkes av de regionale planene og målsetningene, deltar som forhandlingsparter. En slik tilnærming kan bidra til å sikre mer effektive og målrettede beslutningsprosesser, der de kommunene som er mest relevante for gjennomføringen av regionale planer, er aktive deltakere. Dette kan igjen bidra til å redusere kompleksiteten i forhandlingene, og gi rom for mer målrettet handling. I utgangspunktet bør forholdet mellom partene være jevnbyrdig, men som påpekt i teoridelen er ikke dette alltid ensbetydende med balanse.

Samtidig må man være oppmerksom på at funksjonalistiske tilnærminger også kan føre til at visse kommuner overses eller undervurderes i beslutningsprosessene. Det kommer frem av Evaluering av regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus (Civitas, OsloMet og Cicero 2023) at flere av kommunene, særlig de lenger ut opplevde det både var svært ulike maktforhold kommunene imellom. Det er derfor viktig å finne en balanse mellom funksjonalitet og representativitet, slik at beslutningsprosessene forblir rettfærdige, inkluderende og ivaretar mangfoldet av interesser og perspektiver i regionen. Transparente kriterier og åpen kommunikasjon om deltakelse i forhandlinger er avgjørende for å opprettholde tillit og legitimitet blant alle berørte parter.

I oppfølgingen av Byvekstavtalen gjennomføres betydningsfulle forhandlinger på politisk nivå, og regionale aktører argumenterer for at disse forhandlingsarenaene ikke bør bli for omfattende. Det hevdes også at for Bybåndssamarbeidet gjelder samme argumentasjon. Forumet må ikke bli for stort, da mangfoldet blir for omfattende, problemforståelsen for divergerende, og dialogen som skal finne sted blir utfordrende.

Transportpolitikken logikk, og ønsket om effektive forhandlinger, fører til at kun noen kommuner inkluderes som avtaleparter i byvekstavtalene. Den samme logikken resulterer i at noen kommuner utelukkes fra bybåndssamarbeidet. Dette skaper følelsen av at flere kommuner blir ekskludert fra vesentlige prioriteringsdiskusjoner. Denne dynamikken understreker spenningen mellom ønsket om effektivitet og inkludering, hvor noen kommuner opplever at de ikke fullt ut får delta i viktige beslutningsprosesser innenfor byvekstavtalene og bybåndssamarbeidet (Civitas, OsloMet og Cicero 2023).



## 12. AREAL- OG TRANSPORTPLANLEGGINGEN I BÆRUM KOMMUNE

### GENERELT

I den neste delen vil jeg gi en oversikt over areal- og transportplanleggingen i kommunen. For å forstå dagens situasjon vil jeg først kort presentere Bærums historie.

Deretter vil jeg undersøke kommuneplanens arealdel fra 2013. Dette vil inkludere en gjennomgang av arealstrategien i kommuneplanen og de definerte strategiene. Planen fra 2013 er siste kommuneplan kommunen vedtok før den regionale planen for areal- og transport i Oslo og Akershus ble vedtatt i 2015 og la føringer for kommunes utvikling.



**Figur 18:** Kart over Akershus, Bærum kommune markert i rødt (Store norske leksikon).

Videre vil jeg analysere den gjeldende kommuneplanen som ble vedtatt i 2023, med særlig søkelys på arealstrategien og de strategiske målsettingene som er fastsatt.

## 12.1 FAKTA OM BÆRUM KOMMUNE

Bærum er den femte største kommunen i Norge når det gjelder innbyggertall, med omtrent 130 000 innbyggere. Det er et forstadsområde vest for Oslo, hvor de bebygde områdene er en del av det sammenhengende byområdet Oslo. Bærum kommune skiller seg ut som den eneste kommunen i Akershus fylkeskommune med T-baneforbindelse, inkludert Kolsåsbanen og Østeråsbanen, samt trikketjeneste gjennom Lilleakerbanen. Jernbanen spiller også en viktig rolle som kollektivtransportakse, og både regionale og lokale tog betjener kommunen. Bussforbindelsene inn mot Oslo sentrum er svært effektive.

Bærum er et senter for kunnskapsbaserte arbeidsplasser, spesielt på steder som Lysaker og Fornebu. Kommunen har gunstige forutsetninger for å tiltrekke seg lokale arbeidsplasser takket være en svært høyt utdannet befolkning, nærhet til sentrale funksjoner og godt utviklet kollektivtrafikk.

Geografisk grenser Bærum til Oslo kommune, i tillegg til Asker og Lier kommune i sørvest, Hole og Ringerike kommune i nordvest. I sørøst har kommunen en kystlinje langs Indre Oslofjord, med grense til Nesodden kommune. Bærumsmarka nord i kommunen og kystlinjen i sør gir innbyggerne gode muligheter for variert og aktivt friluftsliv (Saksfremlegg, Kommuneplanens arealdel 2022-2042 - Bærum kommune, Viken fylkeskommune 2022).

## 12.2 BÆRUMS HISTORIE

Frem til midten av 1800-tallet var Bærum preget av å være en bygd med omfattende landbruksarealer og skogområder. Imidlertid har utviklingen gjennom 1900-tallet medført at over halvparten av det produktive landbruksarealet har måttet vike for urban utbygging. Kulturlandskapet, preget av gamle gårdstun, dominerer fortsatt området mellom bebyggelsen og Bærumsmarka. Gårdstun som nå ligger inneklemt blant boligområdene, vitner om samfunnsmessige endringer. Godt bevarte husmannsplasser finnes fortsatt rundt om i kommunen.

Bøndene i Bærum drev ikke bare med jordbruk og husdyrhold, men også med diverse bi-næringer som kalk- og teglbrenning, fiske, skogsdrift og småindustri. Spor etter landbruket kan sees i form av setertufter, kullgroper og rydningsrøyser i Bærumsmarka. Det første tettstedet i Bærum vokste frem rundt Bærum Verk og jernproduksjonen.

Sandvika tiltok i betydning som fiske- og handelssted. På 1600-tallet bosatte fiskere, jakteskipper og håndverkere seg der, og det ble etablert skystasjon og gjestgiveri. På 1800-tallet ble Sandvika omtalt som et "ladested" eller "lasteplass," hvor mat, drikke og varer ble solgt til reisende, selv om det ikke hadde formell juridisk status som ladested. Sandvika, med sine sandstrender langs Sandvikselva, ble viktig som utskipingshavn for kalk, jern og trelast. Det ble etablert en dampskipsforbindelse med Christiania fra 1835, og etableringen av dampskipsbrygge og administrasjonsbygg på Kadettangen bidro til ytterligere vekst. Med byggingen av Drammensbanen i 1872 økte handelen, og ulike industribedrifter etablerte seg i området. Sandvika utviklet seg til det administrative og kulturelle sentrum i bygda, og befolkningen økte.

På midten av 1700-tallet vokste det frem industri ved Fåbrofossen langs Lysakerelva, inkludert spikerfabrikk, pudder- og stivelseproduksjon. På 1800-tallet kom også teglverk, celluloseproduksjon,



kjemisk- og næringsmiddelindustri. Lysaker ble rundt 1900-tallet et viktig knutepunkt med kolonial, postkontor, apotek, lege og et variert forretningstilbud. Fra 1980-tallet har det vært betydelig næringsutvikling på Lysaker, med jernbane- og veitbygging som har endret landskapet.

Befolkningsspredning og utviklingen av nye steder i Bærum ble kraftig påvirket av jernbaneutbyggingen rundt 1872 og etableringen av flere hovedveier. Mellomkrigstiden brakte med seg nye småsteder langs forstadsbanene, utstyrt med butikker, postkontorer og banker ved stasjonene.

På 1970-tallet ble nye områder avsatt til næringsutvikling i Bærum. Østerndalen, i den østre delen av kommunen, samt Rud og Vøyenenga, i den vestre delen, var blant de områdene som ble tatt i bruk for industrielle formål. Lokaliseringen av disse områdene ble i stor grad påvirket av transportinfrastrukturen på hovedveiene, i motsetning til tidligere århundrer, da elver og jernbane spilte en avgjørende rolle for industriplassing. Sandvika som opprinnelig var et samferdselsknutepunkt, utviklet seg gradvis til administrasjonssenter og fikk bystatus i 2003.

Tidligere flyplassområder på Fornebu har også blitt omgjort til et utviklingsområde for næring. Målet her er å etablere over 15 000 arbeidsplasser innenfor både offentlig og privat sektor (Kommunens egne nettsider, Bærum kommune, 2021).



**Figur 19:** Byggegroppen på Fornebu (Foto: Ole Christian Tollersrud).

### 13. AREALSTRATEGI FOR BÆRUM KOMMUNE 2013

Følgende arealstrategi ble vedtatt i Bærum kommunestyre 30.10.2013:

- 1. Kommunen skal styre boligbyggingen mot fortetting i utvalgte områder og begrense fortetting i resten av kommunen.*
- 2. Kommuneplanen dimensjoneres for en årlig boligbygging på ca. 600 boliger over perioden. Økt måltall for antall boliger i Sandvika fastsettes når fremtidig områderegulering er vedtatt.*
- 3. Utvikle hovedutbyggingsretningene Fornebu, Sandvika og Fossum. Avtjerna legges inn som en langsiktig utbyggingsmulighet.*
- 4. Styre den øvrige boligbyggingen til kollektivknutepunkter og sentre som ligger til eksisterende banetraseer. Det skal legges inn konsekvensene av at Kolsåsbanen kan bli forlenget til Rykkinn og Bærum Verk. Kommuneplanen skal vise klar avgrensning mellom senterområder med høyere utnyttelse og omkringliggende bebyggelse.*
- 5. For øvrig skal boligbyggingen i resten av kommunen begrenses. Det skal føres en restriktiv utbyggingspolitikk i områder med småhus og rekkehus for å opprettholde strøkens karakter.*
- 6. Lokalisere, bygge ut og tilpasse kapasitet på sosial og teknisk infrastruktur etter utbyggingsnivå og utbyggingsretninger. Utbygging må avpasses etter kapasitet på skoler, barnehager, eldreinstitusjoner, veier, kollektivtrafikk mv. Rekkefølgebestemmelser skal være styrende ved utbygginger.*
- 7. Påse at utbygging i kollektivknutepunkter og sentre er arealeffektiv og konsentrert, og at gjenbruk av allerede bebygde arealer i disse prioriteres.*
- 8. Videreutvikle og utnytte eksisterende større næringsområder og utvalgte arealer langs ny E18 til næringsformål.*
- 9. Gi senterområdene en variert funksjonssammensetning og bruke senterstrukturen bevisst ved lokalisering av kommunale tjenester.*
- 10. Sikre friområder og utvikle en sammenhengende, allment tilgjengelig blågrønn struktur i strandsonen og i byggesonen mellom marka og fjorden. Bærum særpreget med grønne landskaper og et variert boligmiljø skal bevares. Det skal sikres nok arealer til rekreasjonsformål, idrett og friluftsliv. Tilgang til grøntområder og natur i nærmiljøet skal prioriteres.*
- 11. Arealstrategien legges til grunn for det videre arbeid med Kommuneplanens arealdel.*

#### 13.1 VURDERING AV 2013-PLANENS FORHOLD TIL BÆREKRAFT

Arealstrategien som Bærum kommunestyre vedtok i 2013, er karakterisert internt i kommunen som en «balansert utvikling», og hovedmålet for den var å styre boligbyggingen mot fortetting i utbyggingsområder utpekt i kommuneplanens som de viktigste. Disse var i 2013 Fornebu, Fossum og Sandvika.

Fossum var allerede i 2013 avklart for utbygging, tross innsigelse fra Fylkesmannen i Oslo og Akershus. Innsigelsen fra Fylkesmannen var begrunnet med at utbyggingen ville framstå som en bilbasert satellitt og være i strid med nasjonal politikk om samordnet areal- og transportplanlegging.

I brev fra Miljøverndepartementet av 08.11.2011 kommer det frem at:

*Miljøverndepartementet godkjenner kommuneplan for Bærum, under forutsetning av at kollektivtilbudet for Fossum styrkes vesentlig og sikres gjennom rekkefølgebestemmelse i reguleringsplan, samt at det legges opp til begrenset parkeringstilbud, høy tetthet og lokale tjenester og tilbud i området. Innsigelsen fra Fylkesmannen i Oslo og Akershus tas dermed ikke til følge.*

I 2013 utgjorde Fossum et gjenstående utbyggingspotensial på om lag 44.000 kvm, så altså et betydelig potensial, men samtidig kontroversielt med tanke på at området er krevende å håndtere kollektivt, og ligger tett opp mot bygrensen til Oslo.

Det er interessant å se hvordan Miljøverndepartementet allerede i 2011 ved samme innsigelsesbehandling påpekte misnøye med kommunens strategi om «balansert utvikling»:

*Miljøverndepartementet har merket seg at Bærum er den kommunen blant Framtidens byer som har hatt størst nedgang i andelen miljøvennlig transport (gang, sykkel og kollektiv) fra 2001 til 2009. Bærum har også desidert høyest privatbilbruk pr innbygger over 18 år. Departementet har videre merket seg at Bærum kommune i sin kommuneplan legger opp til å begrense boligfortettingen bl.a. ut fra hensynet til kapasiteten på vegnett og skoletilbud. Denne utviklingen er etter departementets vurdering bekymringsfull, sett ut fra nasjonale mål og retningslinjer for bærekraftig utvikling.*

Det ser ikke ut til at kommunen har tatt notis av Miljøverndepartementets bekymring. Ved utarbeidelse av kommuneplanen har kommunestyret vedtatt arealstrategier nettopp som grunnlag for å avgrense utbygging ved at det legges føringer som sier at all utbygging må tilpasses kapasitet på sosial og teknisk infrastruktur.

Utbygging og vekst i kommunen skal altså etter denne strategien måtte avpasses etter kapasitet på skoler, barnehager, eldreinstitusjoner, veier og kollektivtrafikk. Departementets frykt knyttet til forbehold om kapasitet som grunnlag for å avpasse vekst, er et uttrykk for bekymringen rundt hvordan begrensninger i infrastruktur og tjenester kan begrense mulighetene for bærekraftig vekst. Når det gjelder planlegging og utvikling av samfunn, er kapasitet et viktig hensyn å ta. Dette omfatter infrastruktur som veier, kollektivtransport, vann- og avløpssystemer, samt tilgang til tjenester som skoler, helsefasiliteter og grøntområder.

Når kommunen tar forbehold om kapasitet, antyder det at de erkjenner begrensningene i eksisterende infrastruktur og tjenester, og at de ønsker å sikre at veksten i området ikke overstiger hva som kan støttes eller håndteres effektivt. Dette kan være et forsøk på å unngå overbelastning av eksisterende ressurser, trafikkproblemer, miljøforringelse og redusert livskvalitet for innbyggerne.

Imidlertid er departementets bekymring knyttet til dette forbeholdet at det kan føre til unødvendig begrensning av vekst og utvikling. Frykten er at overdreven forsiktighet med hensyn til kapasitetsbegrensninger kan føre til at samfunnets vekstpotensial ikke blir realisert fullt ut, og at det

kan hindre muligheter for økonomisk fremgang, sysselsetting og sosial utvikling; - ikke bare i kommunen, men også regionalt.

For Bærum kommune har en langt bedre økonomisk evne til å håndtere vekst enn de fleste andre kommuner i landet, og innehar en mulighet til å snu på strategien slik at man sier at det er kapasiteten på sosial og teknisk infrastruktur som skal tilpasses utbyggingen. Kommunens forbeholdne planer for boligvekst avspeiles med en planlagt årlig boligproduksjon på bare 600 boliger, som var lavt også på dette tidspunktet.

Når det gjelder annen boligbygging, har kommunen formulert en arealstrategi med intensjon om å konsentrere denne utviklingen i tilknytning til kollektivknutepunkter som er tilknyttet det eksisterende banenettet. Likevel prioriterer ikke kommunen omfattende fortetting i knutepunkter langs T-banen, men åpner kun for dette i svært begrenset grad i arealplankartet. Strategien har en utpreget restriktiv tilnærming når det kommer til fortetting i områder med etablert småhus- og rekkehusbebyggelse. Dette signaliserer en tydelig vilje til å bevare karakteren og strukturen i allerede etablerte nabolag preget av lav tetthet, og liten politisk vilje til å vedta endringer som kan møte lokal motstand. Gjennom å prioritere høyere utnyttelse i kollektivknutepunkter med liten lokal motstand, slik som Sandvika og Fornebu, og forsiktig fortetting ellers søker kommunen å finne en balansegang mellom utvikling og bevaring av det eksisterende miljøet.

Dette kan indikere at kommunen fokuserer mer på utvikling i transformasjonsområder, slik som Fornebu og Sandvika (nordover mot Franzefoss). Samtidig legger kommunen opp til en utvikling i disse områdene som man i ettertid kan si er noe beskjeden i forhold til det potensialet og de mulighetene man nå vet disse områdene har. Det har i ettertid blitt ytret ønsker fra OBOS, staten og Oslo kommune om høyere utnyttelse på Fornebu.<sup>2</sup> Denne tilnærmingen kan tolkes som kommunens ønske om å oppnå en bærekraftig og effektiv utvikling, samtidig som de tar hensyn til miljømessige, sosiale og økonomiske faktorer. Ved å sette søkelys på fortetting og sentralisert boligbygging, og ved å være restriktive i allerede etablerte områder, søker kommunen å realisere en helhetlig og langsiktig utvikling som tar høyde for både dagens og fremtidens behov. Denne strategien indikerer nok i førsterekke et bevisst valg for å møte de utfordringene som kan oppstå ved økt urbanisering, samtidig som den søker å opprettholde kvalitetene i eksisterende boligområder. Det illustrerer også et ønske om å skape et mer bærekraftig bymiljø ved å legge til rette for kollektivtransport og sentralisert bebyggelse, samtidig som det opprettholder etablerte boligmiljøer.

Avtjerna er i 2013-planen avsatt som en langsiktig utbyggingsretning. Dette utbyggingsområdet har vært svært omstridt. Regionale aktører som Statens vegvesen og Fylkesmannen har lenge ment at en utbygging av Avtjerna vil bli bilbasert og at det ikke foreligger robuste kollektivløsninger for å unngå dette. I 2013 peker kommunens arealstrategi ut Avtjerna som en langsiktig boligreserve etter 2030. Disse områdene på Avtjerna har i 2013 vært en integrert del av kommuneplanens arealdel siden 1999. Først i vedtak datert 15.06.2020 av Kommunal- og moderniseringsdepartementet ble Avtjerna tatt ut av kommuneplanens arealdel. Departementet skriver i sitt vedtak:

*Kommunal- og moderniseringsdepartementet godkjenner ikke at boligområder på Avtjerna videreføres i kommuneplanens arealdel. Boligformål på Avtjerna er i strid med statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging og Regional plan for*

---

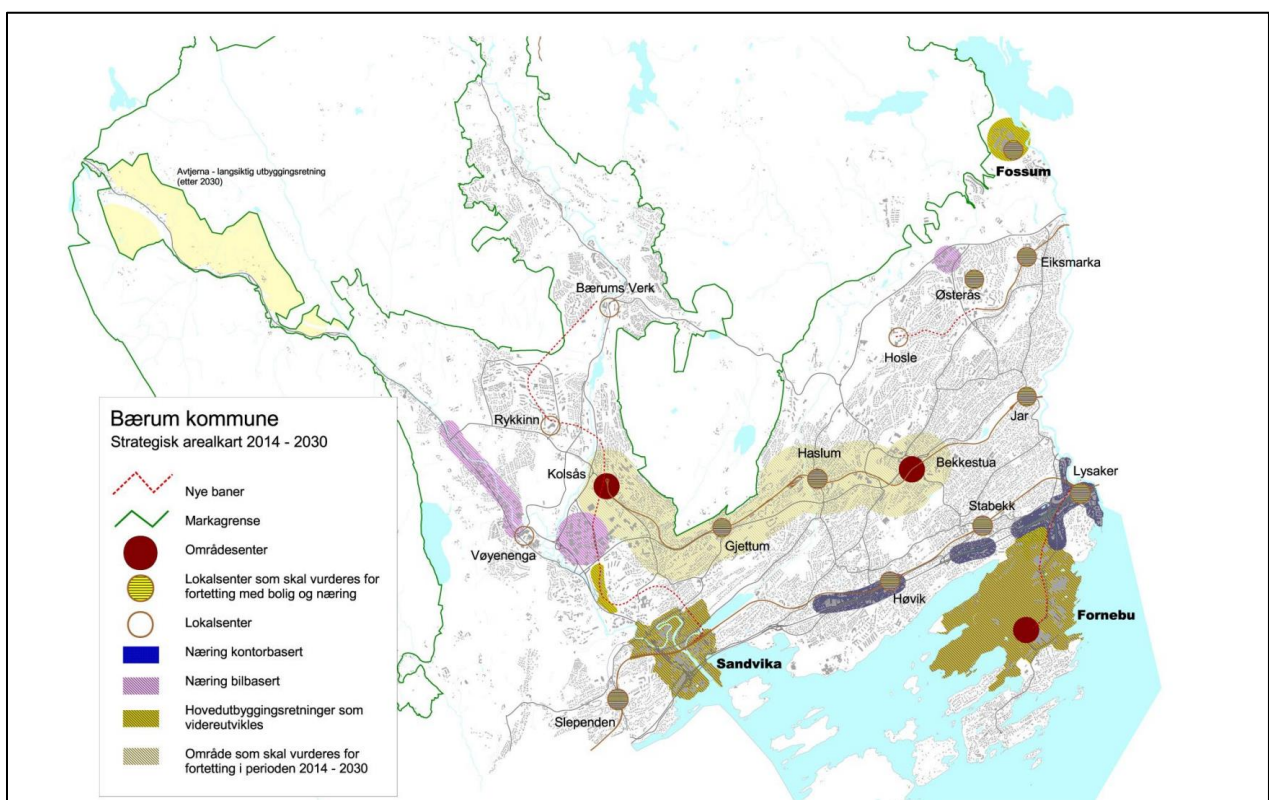
<sup>2</sup> [Obos vil bygge en ekte by på Fornebu \(aftenposten.no\)](https://www.aftenposten.no)

*areal og transport i Oslo og Akershus. Det er heller ikke behov for arealene innenfor planperioden. Dersom kommunen på et senere tidspunkt mener det er behov for å ta områdene inn i kommuneplanen, må det avklares i forbindelse med at den regionale areal- og transportplanen revideres. Det må også dokumenteres at et fullverdig kollektivtilbud er realistisk.*

Det er et påfallende paradoks at en kommune, som demonstrerer tydelig og bevisst avgrensning av boligutbygging med tanke på kapasiteten til sosial og teknisk infrastruktur, alle andre steder i kommunen, ikke synes å anerkjenne de samme hensynene som nødvendige for fremtidige utbygginger på Avtjerna. Denne inkonsekvensen reiser spørsmål om hvorfor Avtjerna-området blir behandlet annerledes i forhold til infrastrukturhensyn sammenlignet med andre deler av kommunen. Det kan indikere at det er et behov for en klarere og mer enhetlig tilnærming til planlegging og utvikling på tvers av hele kommunen, og et behov for sterkere regional styring slik at regionale og nasjonale målsettinger i areal- og transportplanleggingen oppfylles.

Paradokset kan også antyde at det er en sterk spenning mellom ønsket om å bevare eksisterende boligstrøk og behovet for å tilrettelegge for fremtidig vekst og utvikling. Dette paradokset understreker betydningen av å ha en helhetlig og konsistent planleggingsstrategi for å sikre en bærekraftig utvikling i kommunen.

I planen fra 2013 er bærekraft nesten uten unntak omtalt kun indirekte. De strategiske målsettingene er heller ikke systematisert i forhold til de ulike bærekraftperspektivene, slik som man vil se det er gjort i 2023-planen.



*Figur 20: Arealstrategi for Bærum kommune 2013 (Bærum kommune).*

## 14. AREALSTRATEGI FOR BÆRUM KOMMUNE 2023

Følgende arealstrategi ble vedtatt i Bærum kommunestyre 21.06.2023:

*Hovedmål - Sosial bærekraft:*

*I Bærumsamfunnet jobber vi sammen for å skape gode liv og like muligheter*

*Derfor skal vi:*

- Utvikle Bærum for et kortreist dagligliv med gangavstand til hverdagstilbud som handel, skole, barnehage, fritids og rekreasjonsområder og kollektiv transport*
- Vektlegge barn og unges oppvekstmiljø og universell utforming i all planlegging*
- Sikre allmennheten god tilgang til sammenhengende rekreasjonsområder og blågrønnestrukturer i strandsonen, marka og byggesonen*
- Ta vare på og styrke Bærums særpreg med grønne landskaper og småhus utenfor sentrumsområder og knutepunkt*
- Sikre stedlige kvaliteter ved å ta vare på kulturminner og -miljø*
- Stille krav om og ta i bruk arkitektur og kunst som identitetsbyggende elementer*
- Sikre at ny utbygging gir en kvalitativ «merverdi» for stedet og kommunens innbyggere*
- Være pådriver for fleksible, robuste og tilgjengelige bygninger, møteplasser og uteområder som er tilrettelagt for sambruk og flerbruk*
- Stille krav om variasjon i boformer, boligtypologi og -størrelser som imøtekommer fremtidige behov. Alle leilighetsprosjekter bør inneholde en variasjon i leilighetstyper med henhold til størrelse, målgrupper og utforming*
- Bidra til nyskapende boligarkitektur og tilrettelegge for deling og sambruk. Sikre varierte boligtyper innenfor skolekretsene*
- Stille høye krav til arkitektur i kommunens egne byggeprosjekter. FutureBuilt skal vurderes i alle prosjekter*

*Hovedmål Økonomisk bærekraft:*

*Bærumsamfunnet er attraktivt og inkluderende*

*Derfor skal vi:*

- Videreutvikle Sandvika som kultur og regionby med en attraktiv sjøfront og god tilgjengelighet til fjord og elver*



- Ivareta og styrke etablerte næringsarealer. Gi forutsigbare rammer for næringsutvikling i knutepunkt, i næringsparker og sikre god adkomst til hovedveinettet E18 og E16. Arbeidsplass og besøksintensiv virksomhet skal lokaliseres til kollektivknutepunkter.

- Ivareta og styrke etablerte landbruksarealer

- Prioritere gående, syklende og kollektiv på eksisterende veier, fremfor å bygge nytt

- Tilrettelegging for ny boligbygging skal tilpasses kommunens planlagte befolkningsvekst, investeringsplaner, kapasitet på samfunnsservice og teknisk infrastruktur

- Bruke kommunens formålsbygg som virkemiddel for å fremme ønsket stedsutvikling og arkitektonisk kvalitet

*Hovedmål Klima- og miljømessig bærekraft:*

*Bærumssamfunnet er klima og miljøklokt*

*Derfor skal vi:*

- Utvikle Sandvika, Fornebu, Lysaker og Bekkestua med mål om at de skal bli nullutslippsområder og arena for innovative og bærekraftige klimaløsninger

- Tilrettelegge for høy utnyttelse i prioriterte vekstområder, og tilrettelegge for moderat utnyttelse ved prioriterte stasjoner langs buss og banenett tilpasset strøkets karakter, jf. arealstrategisk kart. Boligbyggingen utenfor disse områdene begrenses.

- Prioritere, transformere og gjenbruke nedbygde arealer fremfor å ta i bruk ubebygde areal

- Gjøre gange, sykkel og kollektiv til det foretrukne transportmiddelet og samtidig ta høyde for fremtidens mobilitetsløsninger i arealutviklingen

- Sikre, styrke og reetablere naturområder og verdier, vann og marint biologisk mangfold, jordvern, bærekraftige økosystemer og blågrønne strukturer

- Gjøre kommunen robust til å tåle kommende klimaendringer ved å stille høye krav til bygg, infrastruktur og omgivelser

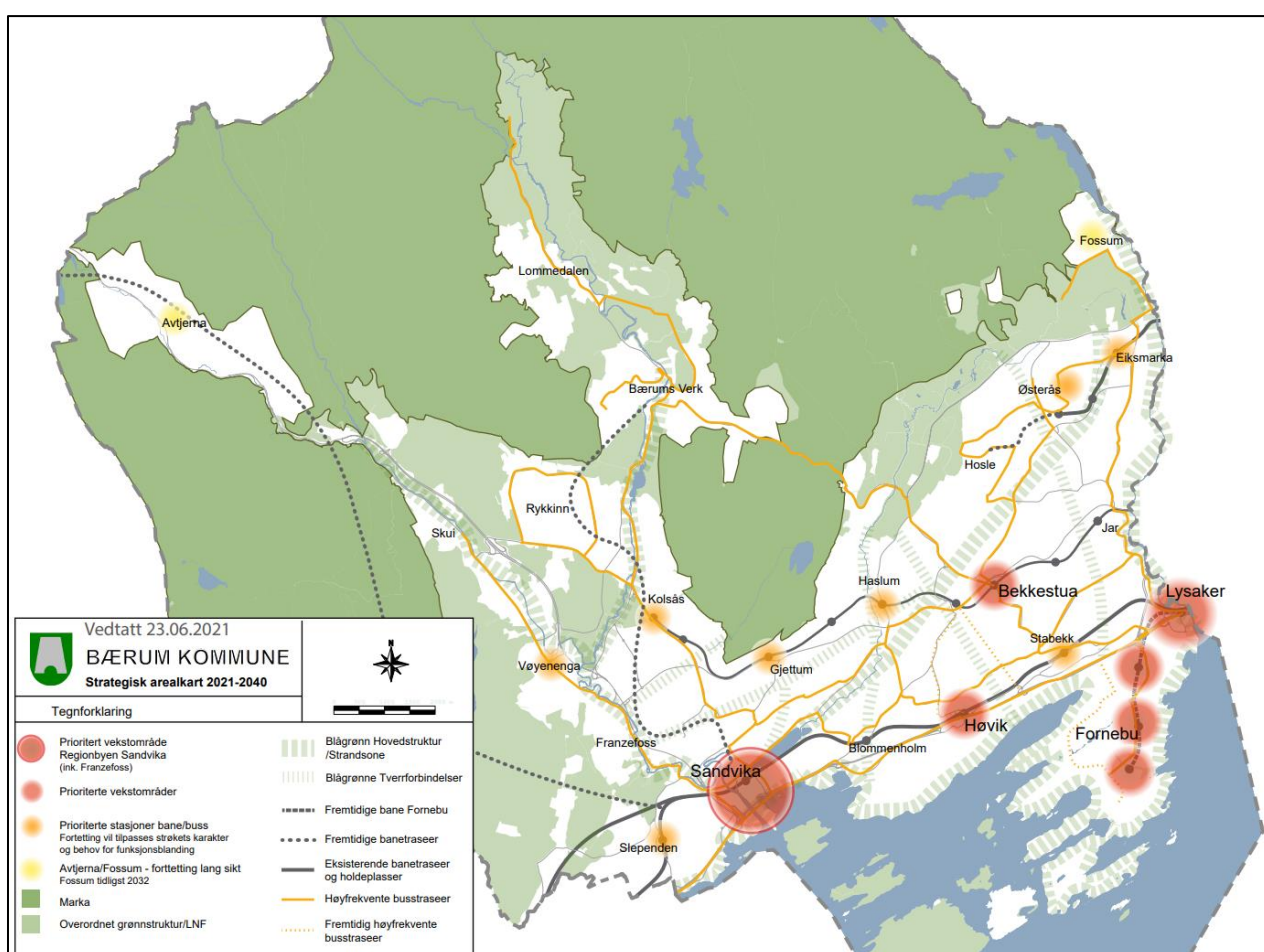
- Bekkestua anses som ferdig utbygd etter gjennomføring av pågående prosjekter



## 14.1 VURDERING AV 2023-PLANENS FORHOLD TIL BÆREKRAFT

På kommunens nettside for kommuneplanen, beskrives det hvordan Bærum kommune i 2020 initierte arbeidet med å utarbeide en ny kommuneplan. Dette planarbeidet skulle ta utgangspunkt i FNs bærekraftsmål og de tre dimensjonene for bærekraftig utvikling: sosial, økonomisk og klima- og miljømessig bærekraft. Bærum kommunes visjon for kommuneplanen er; "Sammen skaper vi fremtiden". Denne visjonen beskriver hvordan kommunen skal være gjennomgående i hele planen.

En viktig tilnærming i planleggingsprosessen ifølge kommunen har vært samarbeidet med ulike interessenter. Dette gjelder innbyggere, næringsliv, politikere, organisasjoner og kommunens egne medarbeidere. Den brede deltakelsen i utarbeidelsen av kommuneplanen understreker kommunens ønske om å inkludere ulike perspektiver, og sikre at planen reflekterer mangfoldige behov og interesser i samfunnet.



Figur 21: Arealstrategi for Bærum kommune 2023 (Bærum kommune).

Gjennom å ta i bruk FNs bærekraftsmål og de tre bærekraftsdimensjonene som rettesnor, søker kommunen å innpasse en helhetlig tilnærming til bærekraft i planen. Dette inkluderer ikke bare hensyn til økonomisk utvikling, men også vektlegging av sosiale forhold og miljømessige hensyn. Denne helhetlige tilnærmingen kan bidra til et solid grunnlag for å forme en kommuneplan som tar hensyn til dagens og fremtidige generasjoners behov, samtidig som den adresserer globale utfordringer og målsettinger for bærekraftig utvikling.

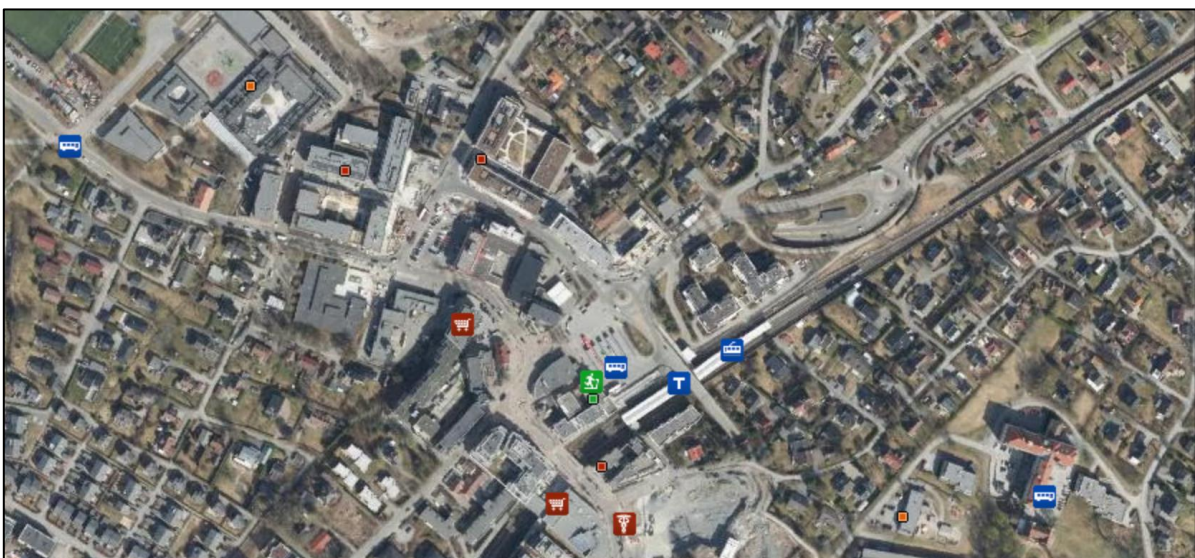
I målsettingen for sosial bærekraft fokuserer Bærum kommune på å skape gode liv og like muligheter. Dette inkluderer utvikling av Bærum for et kortreist dagligliv, vektlegging av barn og unges oppvekstmiljø, sikring av allmennhetens tilgang til rekreasjonsområder, bevaring av Bærums særpreg, og krav til arkitektur og kunst som identitetsbyggende elementer. Det legges også vekt på å være pådriver for fleksible, robuste og tilgjengelige bygninger, samt å stille krav til variasjon i boformer og boligtyper.

For økonomisk bærekraft retter kommunen oppmerksomheten mot å gjøre Bærumsamfunnet attraktivt og inkluderende. Dette innebærer videreutvikling av Sandvika som kultur- og regionby, ivaretagelse og styrking av næringsarealer og landbruksarealer, prioritering av gående, syklende og kollektivtrafikk, og tilpasning av ny boligbygging til kommunens planlagte befolkningsvekst. Kommunens formålsbygg skal også brukes som virkemiddel for ønsket stedsutvikling og arkitektonisk kvalitet.

For å oppnå klima- og miljømessig bærekraft, har kommunen som mål at Bærumsamfunnet skal være klima- og miljøklokt. Dette innebærer å utvikle spesifikke områder som nullutslippsområder, tilrettelegge for høy utnyttelse i prioriterte vekstområder, og prioritere gjenbruk av nedbygde områder. Videre ønsker kommunen å gjøre gang, sykkel og kollektivtransport til foretrukne transportmidler, sikre og styrke naturområder og biodiversitet, samt gjøre kommunen robust mot klimaendringer ved å stille høye krav til bygg og infrastruktur.

I 2023-planen ser man at kommunen definerer at utvikling skal skje på Sandvika, Fornebu, Lysaker og Bekkestua, med mål om at disse stedene skal bli nullutslippsområder og arena for innovative og bærekraftige klimaløsninger. Det er svært høye mål kommunen setter seg for disse områdene, om man skal ta strategiene på ordet. Fossum er tatt ut av arealstrategien som et område kommunen definerer som utviklingsområde, men ligger fortsatt inne i kommuneplanens areadel.

Men også 2023-planen inneholder paradokser. Kommunen peker på Bekkestua som et utviklingsområde, men avslutter arealstrategien med å et eget punkt om at *Bekkestua anses som ferdig utbygd etter gjennomføring av pågående prosjekter.*



*Figur 22: Ortofoto Bekkestua (Finn.no).*

Bekkestua har blitt fortettet det siste tiåret, men ser man på ortofoto av Bekkestua, er det enkelt å se at det er et betydelig potensial for videre fortetting. Det ligger småhusområder helt inntil stasjonen. Dette ble også poengtert av Viken fylkeskommune da de uttalte seg til kommuneplanen (Saksfremlegg, Kommuneplanens arealdel 2022-2042 - Bærum kommune, Viken fylkeskommune 2022):

*Bekkestua: Viken fylkeskommune er imidlertid ikke enige i kommunens påstand om at Bekkestua har nådd sitt potensiale til vekst og fortetting, slik det beskrives på side 28 i vedlegget for avslåtte arealinnspill. Vi stiller spørsmål ved hvordan kommunen kan ha Bekkestua som prioritert vekstområde, når området samtidig anses som ferdig utbygd, etter gjennomføring av pågående prosjekter. Selv om Bekkestua har gjennomgått store transformasjon og fortetting prosjekter, mener vi at Bekkestua har ytterligere potensiale for betydelig mer fortetting. Bekkestua har både t-banelinje med 15 minutters avganger, bussterminal med flere bussavganger internt i Bærum og i retning Oslo. De som benytter kollektivtilbudet på Bekkestua, har dessuten sone 1 takst. Dette gjør at Bekkestua har et kollektivnettverk med kort ventetid og gir mange mulige reisekombinasjoner, som har stor betydning for kollektivtransportens evne til å konkurrere med bilbruk. Derfor må Bekkestua på lik linje med øvrige prioriterte vekstområder i Bærum kommune, fortsette å fortettes.*

*Viken fylkeskommune mener at Bærum kommune også må fortettes i de gjenværende småhusområdene nær stasjonene på Bekkestua, da bybåndet skal ta en høy andel av veksten, og minner om Bærum kommunes forpliktelser gjennom tilslutningen til Byvekstavtalen, Regional plan for areal- og transport og Statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging.*

I kommuneplanen av 2023 forsøkte Bærum kommune igjen å inkludere Avtjerna som et fremtidig utviklingsområde. Dette forslaget ble imidlertid møtt med innsigelser fra flere sentrale aktører, inkludert Statsforvalteren, Viken fylkeskommune og Statens vegvesen. Oslo kommune uttrykte også tydelig at de anså at Avtjerna var i konflikt med den regionale planen for areal- og transport i Oslo og Akershus, men fremmet ikke innsigelse. På grunn av disse innsigelsene ble forslaget om å inkludere Avtjerna som et utviklingsområde tatt ut av kommuneplanen i dialog med de involverte partene som hadde fremsatt innsigelser. Innsigelsene var knyttet til nasjonale planleggingsretningslinjer, miljøpåvirkninger, og konflikter med regional plan for areal- og transport.

Den dialogbaserte tilnærmingen, der forslaget ble tatt ut av planen etter innsigelser, illustrerer en prosess der kommunen tar hensyn til og responderer på misnøye fra andre nivåer av myndighetene. Dette underbygger viktigheten av en samordnet tilnærming til arealplanlegging og nødvendigheten av å håndtere eventuelle konflikter i samarbeid med relevante interessenter og myndigheter. Men man kan spørre seg om kommunen ikke burde ha forutsett denne sterke reaksjonen fra regionale myndigheter, og avstått fra å legge inn Avtjerna i første rekke.

2023-planen inneholder også arealstrategier som bidrar til å bremse boligvekst. Strategien fra 2013 om at vekst må tilpasses sosial og teknisk infrastruktur, er videreført med noe omskriving: *Tilrettelegging for ny boligbygging skal tilpasses kommunens planlagte befolkningsvekst, investeringsplaner, kapasitet på samfunnsservice og teknisk infrastruktur.*

Videre har kommunen tilføyd en ny strategi om at: *Tilrettelegge for høy utnyttelse i prioriterte vekstområder, og tilrettelegge for moderat utnyttelse ved prioriterte stasjoner langs buss og banenett tilpasset strøkets karakter, jf. arealstrategisk kart. Boligbyggingen utenfor disse områdene begrenses.* Denne formuleringen om *strøkets karakter* åpner opp for mulighetene for skjønsmessige vurderinger av at ny bebyggelse ikke må avvike fra eksisterende bebyggelse. I fortetningsområder vil dette kunne bli svært krevende å etterleve. Viken fylkeskommune kommenterer også dette paradokset (Saksfremlegg, Kommuneplanens arealdel 2022-2042 - Bærum kommune, Viken fylkeskommune 2022):

*Med bakgrunn i enkeltsaker som Eiksmarka og Haslum, er vi kritiske til formuleringen 'fortetting vil tilpasses strøkets karakter'. Dersom vedtatte mål skal nås, vil det innebære at 'strøkets karakter' må endres i umiddelbar nærhet av de skinnegående stasjonene over tid.*

*Vi mener det er legitimt å søke å beholde strøkets identitet, og at det er helt forenlig med fortetting av et område.*

I 2023-planen har Bærum kommune i utgangspunktet orientert seg mot FNs bærekraftsmål, og strategiene er strukturert i samsvar med ulike perspektiver. Likevel er det forståelig hvorfor det har oppstått uenigheter med regionale myndigheter. Kommunens manglende implementering av den regionale planens målsettinger om kollektivbasert fortetting i bybåndet for fortetting gjør at regionale myndigheter kan mene at Bærum kommune ikke lever opp til målene og forpliktelsene som er fastsatt i Regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus og Byvekstavtalen.

Disse avtalene krever at kommunen tar en høyere andel av veksten i bybåndet. For å oppnå samfunnsmålene om klima, nullvekst i personbiltrafikken, håndtere Bærums andel av befolkningsveksten, og følge den regionale planens vekstfordeling (90/10), påpekes nødvendigheten av at kommunen legger til rette for fortetting ved alle stasjoner langs tog- og t-banen innenfor bybåndet. Dette reflekterer forpliktelsene som følger av Byvekstavtalen, Regional plan for areal- og transport, og Statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging, som alle legger vekt på å oppnå høyere vekst i bybåndet, spesielt rundt kollektivknutepunkter.

## 15. INNSIGELSER FRA REGIONALE MYNDIGHETER

Denne oppbremsingen i boligvekst skjer tross kommunens forpliktelser gjennom Byvekstavtalen om at det:

*«I kommunene som utgjør bybåndet og på stasjonene langs Fornebubanen, må det særlig legges til rette for høy arealutnyttelse rundt kollektivknutepunktene og stasjoner på det banebaserte kollektivsystemet»*

Videre i Regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus står det at:

*«Bybåndet skal ta en høyere vekst enn i dag, fordi kollektivtransporten her er særlig kapasitetssterk og konkurransedyktig. Veksten skal i hovedsak skje langs jernbane- og T-banenettet».*

Ved høringen av ny arealdel til kommuneplanen i 2022 hadde Statsforvalteren i Oslo og Viken, Akershus fylkeskommune og Statens vegvesen innsigelser som var begrunnet i statlige planretningslinjer for areal- og transportplanlegging, Byvekstavtalen og Regional plan for areal- og transport. Ny arealdel ble vedtatt i kommunestyret 21.06.2023. Det er mulig siden det er innsigelser til avgrensede deler av planen knyttet til parkering og utnyttelse, og det lar seg gjøre å unnta disse delene av planen rettsvirkning.

Innsigelsene fra Statsforvalteren i Oslo og Viken, Akershus fylkeskommune og Statens vegvesen knyttet til kommuneplanens arealdel 2022-2042 for Bærum kommune retter seg mot:

- Kommuneplanbestemmelsen punkt 17 om parkeringsnorm
- Kommuneplanbestemmelsen punkt 19.2.2 om utnyttelse

Innsigelsene kan oppsummeres som følgende:

### KOMMUNEPLANBESTEMMELSEN PUNKT 17 - PARKERINGSNORM

---

Statens vegvesen og Akershus fylkeskommune fremmet innsigelse til vedtatt parkeringsnorm i kommuneplanbestemmelsen punkt 17.

Ved høring og offentlig ettersyn av kommuneplanens arealdel ble det fremlagt 2 alternative forslag til parkeringsnorm i kommuneplanbestemmelsen punkt 17. Statens vegvesen fremmet innsigelse til alternativ 2 for parkeringsnorm. Etaten viste til at for å nå målene om nullvekst i biltrafikken, nedfelt blant annet i regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus og byvekstavtalen for Osloområdet, må det legges til grunn en betydelig redusert parkeringsdekning. Alternativ 1 for parkeringsnorm måtte derfor legges til grunn.

Akershus fylkeskommune, fremmet også innsigelse til alternativ 2 for parkeringsnorm.

Fylkeskommunen mente at parkeringsnormene i alternativ 2 er i strid med føringene i regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus og Statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging. Begrunnelsen er at parkeringsnormene i alternativ 2 ikke bidrar i tilstrekkelig grad som virkemiddel for å redusere personbiltrafikken for å nå kommunale og regionale mål for bilbruk, samt byvekstavtalen for Osloområdet. Kommunens analyser viste at måloppnåelsen for nullvekst i biltrafikken var betydelig større med alternativ 1.



Kommunens analyser var samlet i en egen utredning og analysemodell som heter *Stedstilpasset målstyring* (Kommunens nettside, Bærum kommune, 2023). Her har Bærum kommune gjort et nybrottsarbeid med å dokumentere effektive tiltak for å redusere transportarbeid og bruken av personbil. Dette er et arbeid samtlige av landets kommuner bør se til. Men Bærum kommunes politikere har ikke lyttet til egen administrasjon og godt begrunnede faglige råd.

Ved sluttbehandling av kommuneplanens arealdel, vedtok kommunestyret en ny parkeringsnorm. Denne skiller seg fra de to alternative normene som har vært på høring. Statens vegvesen og Akershus fylkeskommune, opprettholdt sine innsigelser.

Den regionale planens retningslinje R15 sier at:

*Det forventes at kommunene utarbeider en parkeringspolitikk i tråd med føringene i regional plan.*

I det ligger det at kommunene må benytte seg av parkeringsregulering, når de tilrettelegger for nærings- og boligutvikling. Forskjeller i parkeringspolitikk mellom kommuner og ulike områder innenfor samme kommune kan skape konkurransevridninger, der områder med god tilgjengelighet til parkering får en fordel. Restriktive parkeringsnormer, særlig for virksomheter med mange ansatte, kan imidlertid oppmuntre til lokalisering nær kollektivknutepunkter, der kollektivtilbudet er sterkt.

For å oppnå målene om nullvekst i biltrafikken og konsentrere veksten til prioriterte områder, er det avgjørende å koordinere parkeringspolitikken for sammenlignbare områder. Dette innebærer ikke at parkeringsbestemmelsene skal være identiske overalt, men heller at normer og avgifter samordnes for å sikre en helhetlig tilnærming. I første omgang bør delregionene jobbe sammen for å oppnå denne samordningen.

Ved å samkjøre parkeringspolitikken, kan man oppmuntre til bærekraftig utvikling ved å redusere avhengigheten av biltransport og fremme bruk av kollektivtransport. Dette kan også bidra til å skape mer attraktive og tilgjengelige byområder, samtidig som man reduserer trafikkbelastningen i bysentra. Samlet sett vil en koordinert parkeringspolitikk kunne bidra til å oppnå overordnede samfunns mål knyttet til bærekraftig utvikling og effektiv arealplanlegging.

#### KOMMUNEPLANBESTEMMELSEN PUNKT 19.2.2 OM UTNYTTELSE

Det ble fremmet innsigelse fra Statsforvalteren i Oslo og Viken, Akershus fylkeskommune og Statens vegvesen, til kommuneplanbestemmelsene punkt 19.2.2.

*19.2.2. Områdesenter skal ha moderat utnyttelse og variert funksjonssammensetning, herunder boliger, forretninger, kontor, kulturtilbud og tjenesteyting.*

Innsigelsene knytter seg til ordlyden «*moderat utnyttelse*» i bestemmelsen punkt 19.2.2. Statsforvalteren og Akershus fylkeskommune mener at ordlyden «*moderat utnyttelse*» i punkt 19.2.2 er vesentlig i strid med Regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus (RP-ATP) retningslinje R6.

I retningslinjen R6 kommer det tydelig frem at langs bybåndet skal det være 80-100% OU områdeutnyttelse, i gangavstand til skinnegående kollektivtransport eller områder med høye kollektivandeler. Disse områdene skal ta en høy andel av veksten i befolkning og arbeidsplasser.

Bestemmelsene og planbeskrivelsen legger føringer for utnyttelse som er vesentlig lavere enn det regional plan legger opp til.

Før behandlingen av kommuneplanens arealdel, hadde både Statsforvalteren i Oslo og Viken og Akershus fylkeskommune fremmet innsigelse til et reguleringsplanforslag på Eiksmarka t-banestasjon (Innsigelse til Snaret 34-36, 20.10.2022). Foreslått plan la opp til en utnyttelse på kun 80% BRA, som utgjør om lag en tredel av hva 80-100% OU områdeutnyttelse utgjør. Bærum kommune la i praksis en betydelig føring for hva som er å anse som «moderat utnyttelse». Eiksmarka har større grad av sentralitet i forhold til Oslo S, enn tett befolkede områder, slik som Linderud, Haugerud og Mortensrud.

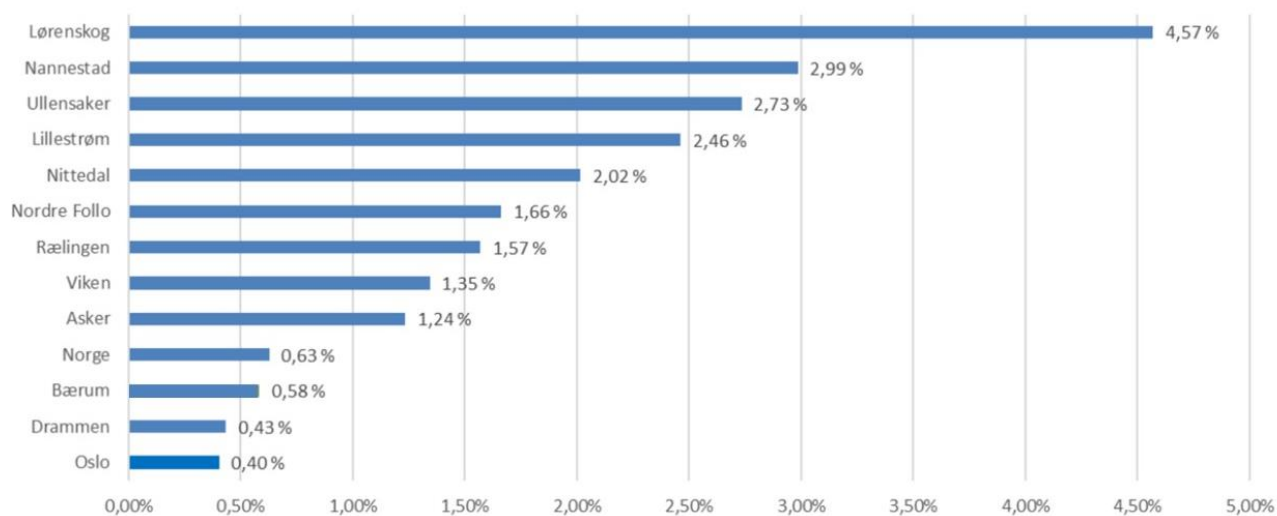


*Figur 23: Bildet viser foreslått bebyggelse for Snaret 34-36, helt inntil Eiksmarka stasjon (Kilde: Budstikka).*

Under meklingen om Bærum kommuneplanens arealdel 05.01.2024, ga samtlige av de regionale aktørene tilbakemelding til kommunen om at de mener kommunen har forpliktet seg til å ta en større andel av veksten i hovedstadsområdet. De hevdet at kommunen ikke oppfyller denne forpliktelsen med nærværende utbyggingstakt. De viser til at regional plan beskriver, som nevnt over tydelig, at bybåndet skal ta en høyere vekst enn i dag. De trekker også frem at gangavstand til skinnegående kollektivtilbud bør være styrende for hvor arealutviklingen skal skje (Akershus fylkeskommune og Oslo kommune, 2015), og Bærum forplikter seg gjennom Byvekstavtalen legge til rette for høy arealutnyttelse rundt kollektivknutepunktene og stasjoner på det banebaserte kollektivsystemet.



### Prosentvis vekst i 2021; landet, Viken fylkeskommune og utvalgte kommuner



**Tabell 1:** Prosentvis vekst, Tall fra SSB

Bærum kommune ga på den andre siden tydelig uttrykk for at kommune tar sin del av veksten i hovedstadsområdet og viser til at kommunen har en boligreserve på om lag 20.000 boliger inkludert i kommuneplanen. I Justert Langsiktig driftsanalyse og investeringsplan 2021-2040 (LDIP) framgår det at: «*langsiktige befolkningsveksten skal dempes og justeres slik planlegger kommunen å ta sin relative andel av veksten i hovedstadsregionen.*»

I befolkningsprognosen framgår det videre «*at befolkningen i Bærum vil øke med cirka 31 500 i perioden 2021 til og med 2040 (24,6 prosent). Dette gir en gjennomsnittlig årlig befolkningsvekst på 1,1 prosent. Hvis prognosen slår til, vil befolkningen i Bærum telle cirka 160 000 i 2040.*»

I det ligger det at boligbehovet er justert med en vekst på om lag 650-800 nye boliger pr år. Dette tilsvarer 12 300-15 100 nye boliger. Det inkluderer en generell småhusfortetting på ca. 40 boliger i året. (Justert Langsiktig driftsanalyse og investeringsplan 2021-2040 (LDIP), Bærum kommune, 2021).

Differansen mellom LDIPs maksimale prognose på 15 100 og boligreserven på 20 000 er på hele 4900 boliger. Det er altså en ikke ubetydelig differanse mellom planlagt vekst og boligreserve, og det blir direkte misvisende å vise til boligreserve når man burde heller ha vist til egen driftsanalyse og investeringsplan.

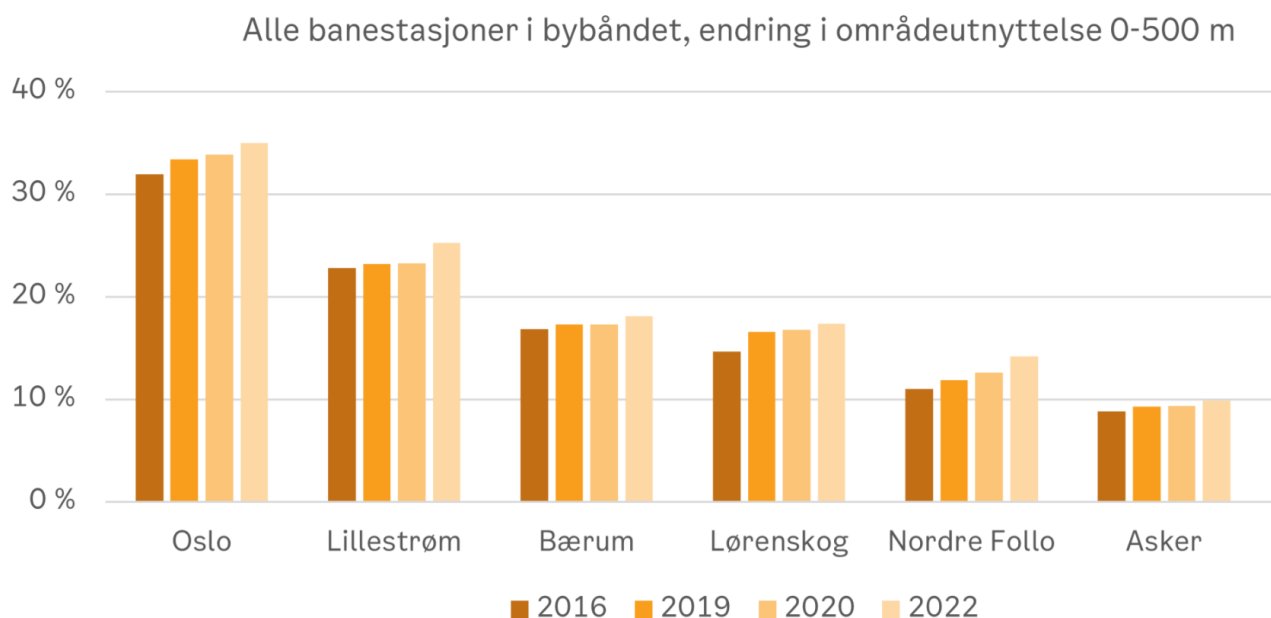
Boligutbyggingen i en kommune er markedsdrevet, og det er vanligvis private utbyggere som står for byggingen av boliger i kommunene. Kommunene selv bygger vanligvis ikke boliger for det ordinære boligmarkedet. De kan imidlertid legge til rette for boligutvikling gjennom planlegging, regulering og infrastrukturtiltak. Dette skjer ofte gjennom å tildele byggetillatelse, fastsette arealplaner og stille krav til utbyggingsprosjekter i tråd med kommunale målsetninger og regionale samt nasjonale retningslinjer.

I en kronikk i Budstikka skriver leder for planutvalget, Elisabeth H. Gjørme (H), i Bærum kommune følgende (Budstikka, Viktig å få fart i boligbyggingen, 20.01.24)<sup>3</sup>:

*Høyre står ved at Bærum må innfri regional plan og byvekstavtalen som ligger til grunn for utbygging av Forneubanen og E18 slik vi har forpliktet oss til. Vi skal ta vår del av veksten, men ikke mer enn det.*

*Slik Høyre tenker, vil vi ved å tillate høyere vekst i noen områder av kommunen gi rom for lavere vekst i andre områder. Derfor vil hovedvekten av nye boliger komme i Sandvika og på Fornebu/Lysaker, Bekkestua og Høvik.*

Forbeholdet om å bare bygge det som er nødvendig for å oppfylle avtalene, samt ønsket om å opprettholde høyder på visse steder for å begrense veksten andre steder, er et tydelig uttrykk for en sterk lokalpolitisk motstand mot den regionale planens intensjon om bymessig utvikling og høy utnyttelse langs det skinnegående kollektivnettet.



**Tabell 2:** Endring i områdeutnyttelse i bybåndet (Matrikkelen 2022. Bearbeidet av PBE, Oslo kommune).

Som det kommer frem av figuren over ser man at Bærums kommunes dempede utbygging og fortetting siden regional plan ble vedtatt, har gitt utslag i en markant lavere endring i områdeutnyttelse enn øvrige nabokommuner til Oslo kommune. Bærum kommune er tross alt eneste kommune utenfor Oslo kommune som har t-bane og trikk. Kommunen burde derfor i utgangspunktet ha hatt en vekst mer lik Oslo sin, likevel er det Lillestrøm, Lørenskog og Nordre Follo kommuner som har størst endring.

Selv med betydelige investeringer i infrastruktur, som har forpliktet kommunen til bymessig fortetting, kan det være vanskelig å realisere betydelig vekst og fortetting hvis det er motstand eller manglende aksept for slike tiltak blant lokalbefolkningen. Som påpekt av Falleth og Saglie (2012), er gapet mellom idealer og praksis et velkjent fenomen innen arealplanlegging. Det gis uttrykk for et ønske om større

<sup>3</sup> [Debatt, Bolig | Viktig å få fart i boligbyggingen \(budstikka.no\)](https://budstikka.no/debatt/bolig-viktig-a-fa-fart-i-boligbyggingen)

politisk fleksibilitet i arealplanlegging enn hva som gis rom for i styrende plan. I Evaluering av regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus (Civitas, OsloMet og Cicero 2023), kommer dette frem i det som er et intervju med en ansatt eller politiker i kommunen:

*Fylkeskommunen mener at Bærum kommune ikke oppfyller de mål og forpliktelser som framgår i RP-AT og byvekstavtalen, som er å ta en høyere andel av veksten i bybåndet. De mener at Bærum kommune må ta langt flere stasjonsområder i bybåndet, inn i kommuneplanens arealdel som områder for fortetting.*

*Hva er vår andel av veksten? Vi mener at vi legger til rette for vår andel av veksten. Vi legger til rette for 20.000 boliger, så skal vi bygge 6-800 i året. Vi har ikke nektet en utbygging fordi det er for mange boliger i Bærum. Markedet har fått styre dette. Fornebu bygges ut av OBOS i den takt markedet tåler. Fornebu og Sandvika holder på. Bekkestua er snart ferdig. Høvik kommer. Når det gjelder Avtjerna har politikerne våre godtatt at det ikke blir boligfelt her.*

*Vi må få lov til å holde igjen noen steder, mens vi bygger ut andre steder. Regional plan kan ikke overstyre kommunens rett til å fordele vekst, så lenge vi legger til rette for den vekst som forventes. Da rokker de ved en skjør enighet, det hadde vært fristende å få noen av disse sakene til avgjørelse i departementet. Regionale myndigheter tolker RP-AT som om det var bestemmelser, det er kun retningslinjer.*

Sett i lys av resultatene fra spørreundersøkelsen utført av Civitas, OsloMet og Cicero i 2023 hvor respondentene beskriver byvekstavtalen som den viktigste mekanismen for å koordinere innsatsen på tvers av ulike aktører er det interessant at kommunene føler så sterkt for behovet for lokalt selvstyre. Det fremkommer tydelig i evalueringen av regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus utført av Civitas, OsloMet og Cicero (2023) at mange kommuner føler sterkt for lokalt selvstyre, og bryr seg mindre om regionale føringer hvis de kan gli unna dem i praksis. Men når man samtidig vet at statlige aktører understreker spesielt betydningen av byvekstavtalen, der arealpolitikk anses som en nødvendig forutsetning for investeringer, er Bærum kommune på kollisjonskurs med både fylkeskommunale og statlige regionale myndigheter. Dette er et interessant funn.

Det gis paradoksalt nok samtidig uttrykk for i evalueringsrapporten, at planen ikke tar godt nok opp i seg at betydelig boligbygging skjer i småhusområdene. Begrunnelsen er at kommunenes arealplanbestemmelser ikke er effektive nok på å hindre det. Boligbygging i småhusområder innebærer i vesentlig grad utbygging utenfor prioriterte vekstområder (Civitas, OsloMet og Cicero, 2023).

	2019	2020	2021K1
<b>Asker</b>			
Fullførte boliger	445	629	163
Igangsatte boliger	622	1193	
<b>Bærum</b>			
Fullførte boliger	411	833	85
Igangsatte boliger	774	355	
<b>Drammen</b>			
Fullførte boliger	470	235	115
Igangsatte boliger	388	507	
<b>Oslo</b>			
Fullførte boliger	4850	2964	767
Igangsatte boliger	2860	2791	

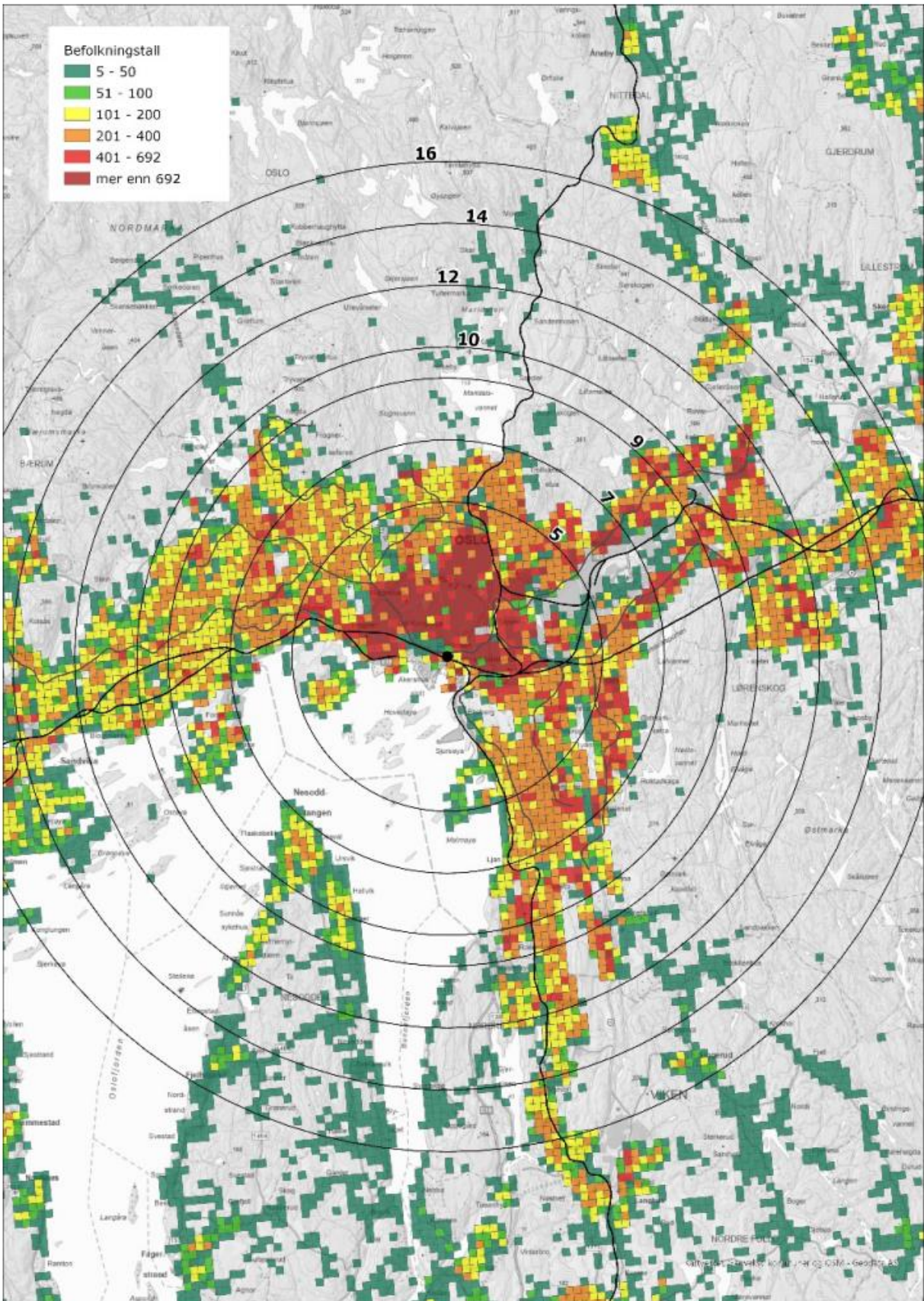
**Tabell 3:** Boligutviklingen i Oslo og nabokommunene i vest, 2019, 2020 og 2021 K1. (Kilde: SSB/Akershus fylkeskommune)

I Bærum kommune står denne utbyggingen i småhusområdene for om lag 40-50 boliger i året (Planbeskrivelsen, Bærum kommuneplan, 2022). Det høres ikke ut som mye, men når boligveksten stadig er under 500 boliger i året totalt, utgjør det likevel en ganske vesentlig andel. Det gjør at kommunen muligens noe ubevisst, ender opp med å utfordre den regionale planens prinsipper om vekstfordeling mellom prioriterte vekstområder og omland.

Nå skal det samtidig sies at Bærum kommune har gjort et godt arbeid med bruken av «*langsiktig grønn grense*» Dette er et virkemiddel som den regionale planen tar i bruk for å sikre flerkjernet kompakt utvikling og ivareta grønne områder i Osloregionen (Oslo og Akershus fylkeskommune 2015). Denne grensen markerer hvor veksten skal avsluttes og vernede områder begynner. Det bidrar til å stimulere til målrettet vekst fra sentrum og ut. Ved å etablere en langsiktig grønn grense skapes forutsigbarhet og tydelige rammer for fremtidig vekst. Dette virkemiddelet skal i teorien sikre gjennomføringen av den regionale planens målsettinger, og den langsiktige vekstgrensen i Bærum samsvarer med det regionale planen kaller for langsiktig grønn grense.

Det er også interessant å se nærmere på den regionale planens grep med bybåndet, hvor stasjonsutbyggingen er i ferd med å gli inn i hverandre til en sammenhengende by. Her er i hvert fall i Oslo kommune og i nordøstlig retning, inn i Lørenskog og Lillestrøm kommuner. Om man nedtoner grepet om en flerkjernet utvikling, slik som den regionale planen legger opp til og anser at den regionale planen bygger opp om den areal- og transportpolitikken som har vært førende i Oslo kommune i mange år allerede, den er som kjent som: «*Å bygge innenfra og ut, og legge til rette for utvikling rundt kollektivknutepunkter*» slik det beskrives i planbeskrivelsen til Oslo kommuneplan (Planbeskrivelsen, Kommuneplanens arealdel - Oslo mot 2040, Oslo kommune 2023), er det interessant å se hvordan kommunene i bybåndet innretter sin arealpolitikk.





*Figur 24: Figuren viser avstand til Oslo S og befolkningstetthet.*

*(Kilde: Akershus fylkeskommune sin uttalelse til Bærum kommuneplan av 16.12.2022).*

Oslos sin arealpolitikk burde derfor dele mange likheter med andre kommuner, slik som Bærum kommune. Men når Bærum kommune bryter med denne strategien ved å dempe fortettingen langs banenettet legges det hindringer for en *innenfra-og-ut*-utvikling. Kartet synliggjør dette tydelig. Befolknings tettheten i Groruddalen, Søndre Nordstrand og Lørenskog er betydelig høyere, selv om sentraliteten målt i forhold til Oslo S er den samme som østlige deler av Bærum kommune. Med unntak av høyere tetthet på Østerås, langs det skinnegående kollektivnettet, ser man tydelig ut fra befolknings tetthet hvor kommunegrensen mellom Oslo og Bærum kommune er. Her går det et klart skille.

Den regionale planen gir med det legitimitet til Oslos politikk, spesielt gitt konsentrasjonen av arbeidsplasser i byen. Dette anser jeg som særlig relevant for bybåndskommunene hvor kommunegrensene til Oslo i praksis er utvisket for de reisende. Det kjennegir også hvor avgjørende det er at Oslo kommune er del av en eventuelt ny regional plan.

### 15.1 HVA BETYR KOMMUNENS BEHANDLING AV INNSIGELSENE KNYTTET TIL PARKERINGSNORMER?



Figur 25: Innsigelsene til kommuneplanen engasjerer, artikler fra Budstikka

Kommunestyret i Bærum kommune vedtok den 31.01.2024 følgende:

*Kommuneplanens arealdel, vedtatt 21. juni 2023, vedtas endret ved at pkt. 17. Parkering i planens bestemmelser og retningslinjer endres slik at parkeringsnorm og henvisninger til parkeringsnorm tas ut. Endringsforslaget legges ut på høring og offentlig ettersyn iht. PBL § 11-17. Kommunedirektøren gis fullmakt til å utarbeide et utfyllende høringsdokument med konsekvensutredning.*



Det betyr at kommunen fjerner bestemmelser i kommuneplanen som gjelder parkeringsnormer. Kommunen har ikke til hensikt å utarbeide en frittstående parkeringsnorm slik blant annet Oslo kommune opererer med. Antallet parkeringsplasser vil som konsekvens være et tema som må behandles i den enkelte reguleringsplan. Dette er utvilsomt en løsning som vil kunne bli krevende for utbyggersiden, regionale myndigheter og til syvende og sist Bærum kommune selv. Årsaken til at dette vil bli krevende er at om kommunen ikke finner en løsning på nivået for antall parkeringsplasser på kommuneplannivå. Det er like vanskelig, om ikke vanskeligere, å finne dette for hver enkelt reguleringsplan. Det er svært sannsynlig at dette vil føre til et økt antall innsigelser. Foreløpig har ikke dette endringsforslaget vært på høring. Det blir spennende å se om regionale myndigheter vil fremme innsigelse, da dette kan fremstå som et brudd med de regionale planens retningslinje R15 som sier at:

*Det forventes at kommunene utarbeider en parkeringspolitikk i tråd med føringene i regional plan.*

Denne endringen signaliserer en motvilje fra Bærum kommunes politikere til å bruke styringsverktøy i planleggingen. Som jeg vil vise nær jeg gjør rede for arealplanens strategier, så velger altså Bærum kommune, til tross for klare samfunns mål i egne planer som taler for reduksjon av personbiltrafikk, å fjerne parkeringsnormene som et styringsverktøy. Dette kan tolkes som et forsøk på å unngå at parkeringsnormene blir behandlet på nasjonalt nivå. Kanskje med forståelse av at nasjonale myndigheter ville støttet regionale myndigheters strenge krav til parkering. Kommunen ser ut til å prøve å unngå å forplikte seg til målsettingene i den regionale planen og byvekstavtalen, til tross for forpliktelser om å jobbe mot disse målene.



**Figur 26:** Utbyggingen av E18 i Bærum (Foto: Statens vegvesen)



## 16. ANALYSE AV INDIKATORENE

For en mer kvantitativ tilnærming vil jeg benytte indikatorene utarbeidet av Oslo kommune og Akershus fylkeskommune som datagrunnlag. Dette vil gi mulighet til å bekrefte tendenser innen arealbruken på en mer målbar måte.

Analyse av indikatorene vil bli utført med tanke på å vurdere i hvilken grad kommunens strategiske målsettinger reflekteres i den faktiske arealbruken. Dette gir et helhetlig bilde av sammenhengen mellom planlegging, strategi og gjennomføring, samt hvordan kommunen tilpasser seg regionale og overordnede planer. De tematiske oversiktene jeg benytter meg er hentet fra Plansamarbeidets H2 databank. De inneholder informasjon ikke bare om Bærum kommune, men også om øvrige kommuner i Akershus. Det at andre kommuner er med i oversikten synes jeg er en fordel for det bidrar til å gi et sammenligningsgrunnlag. Jeg har supplert med statistikk fra SSB, PROSAM, Eiendomsverdi og M2 Union.

Jeg har sett til den regionale planens underordnede mål som en måte å sortere indikatorene på tematisk. Enkelte av målene favner så bredt at jeg har sett meg nødt til å spisse tolkningen og analysene.

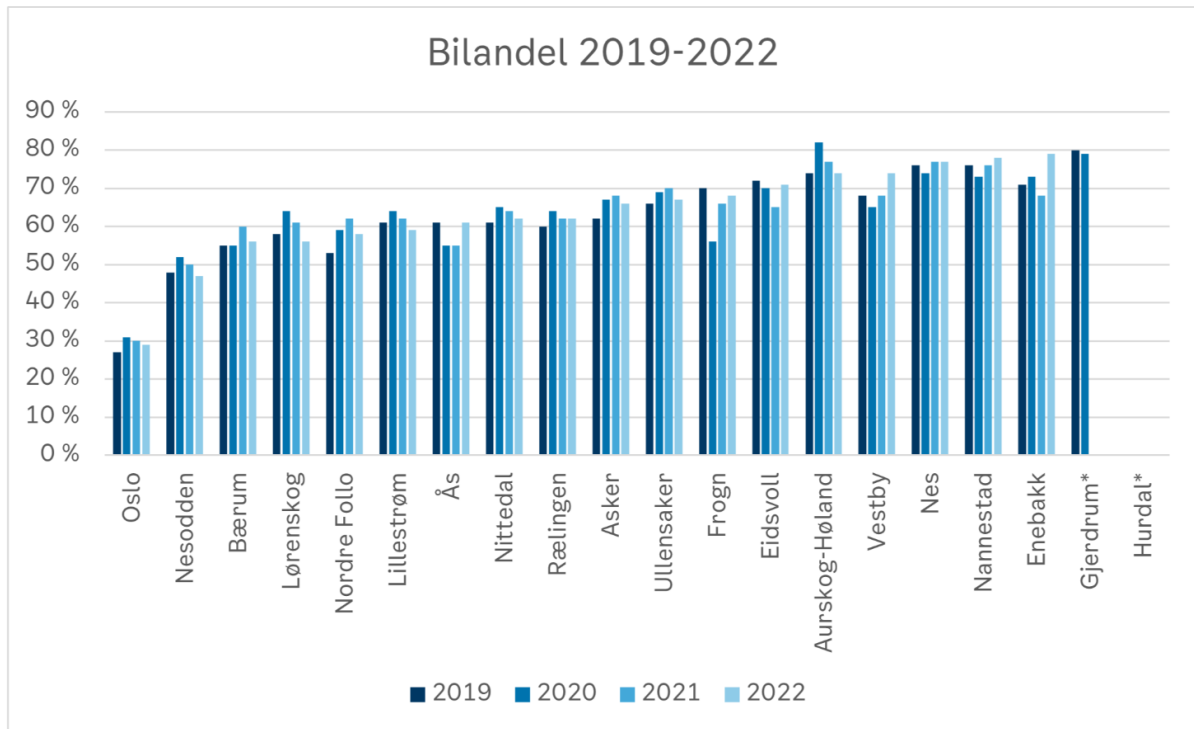


**Figur 27:** Rødlistearten Dragehode (Foto: Oslofjordens Friluftsråd)

## MÅL 1 - PLANEN SKAL BIDRA TIL AT DE NASJONALE OG REGIONALE KLIMA- OG MILJØMÅLENE BLIR OPPFYLT, INKLUDERT AT ALL TRAFIKKVEKST SKAL SKJE MED SYKKEL, GANGE OG KOLLEKTIVT.

Dette er et bredt formulert mål. Det er her naturlig å se på hvordan trafikkveksten har utviklet seg, og om andelen reisende bil har økt eller sunket de siste årene. Dessverre er tallene fra 2020 og 2021 lite dekkende for om man ser en positiv utvikling. Det skyldes at pandemien førte til nye reisevaner for en stor del av befolkningen. Datagrunnlaget baserer seg på PROSAM/Statens vegvesen.

Indikator: Bilandel



**Tabell 4:** Bilandel (PROSAM/Statens vegvesen)

Med unntak av Lørenskog kommune, har bilandelen gått opp i samtlige av bybåndskommunene siden 2019, som var et normalår. Det tyder kanskje på at det tar tid å vinne tilbake reiseandeler på sykkel, gange og kollektivt. Dette betyr at man er et stykke unna kommunens klimamål, som er at andelen som går, sykler og reiser kollektivt skal være 60% i 2030. Målet for andelen personreiser med bil blir ut fra det 40% (Planbeskrivelsen, Bærum kommuneplan, 2023). Det er vanskelig å se hvordan kommunen skal oppnå en slik reduksjon i bilandelen uten å benytte seg av restriksjoner for å redusere bruken av personbil. Men denne utfordringen er ikke Bærum kommune alene om i Akershus fylkeskommune.

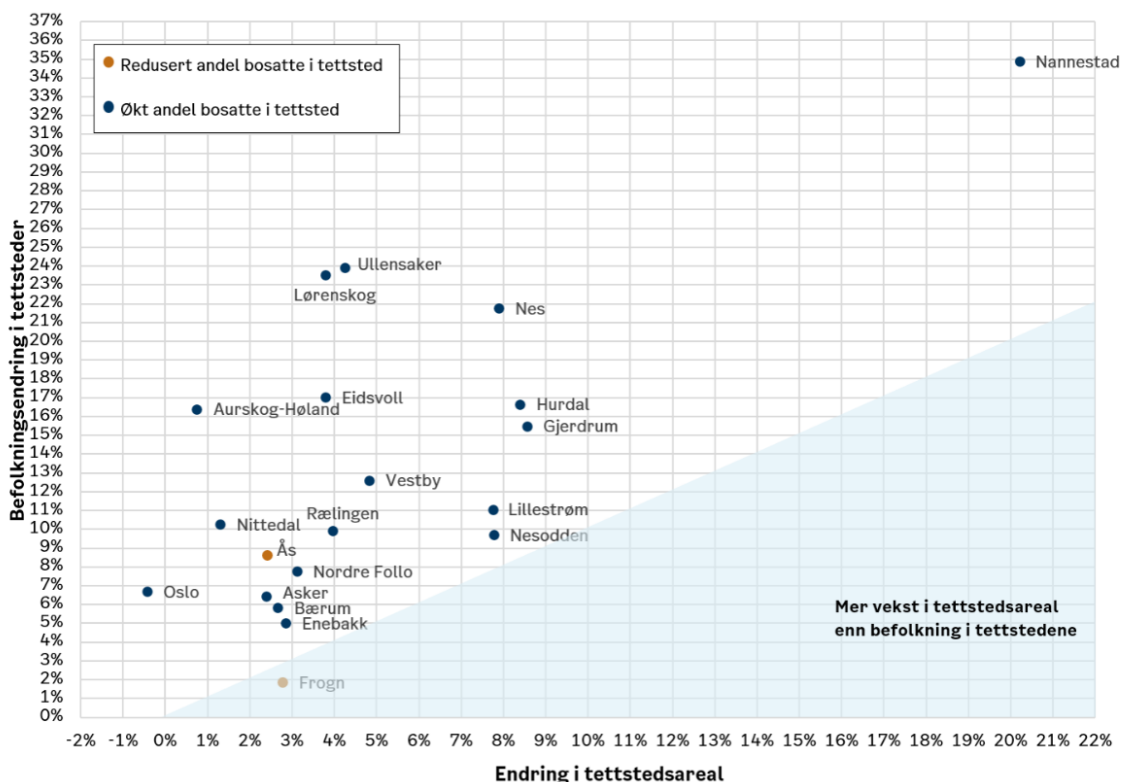
## MÅL 2 - DET LEGGES TIL RETTE FOR Å HÅNDTERE EN STERK FREMTIDIG VEKST I BEFOLKNINGEN.

Som tidligere nevnt, står kommunen imot krav fra regionale myndigheter om økt utnyttelse i de stasjonære områdene i bybåndet. Dette har ført til innsigelser fra både Statsforvalteren og Akershus fylkeskommune, som nå ligger til vurdering hos departementet. Det betyr imidlertid ikke at kommunen ikke har forberedt seg på en betydelig befolkningsvekst. Kommunen har for eksempel en betydelig høyere boligreserve enn det som er angitt i sin langsiktige disposisjonsplan (LDIP). Videre tolker jeg det som at det også er relevant å vurdere hvor *fremtidsrettet* en kommuneplan er innrettet. I den sammenhengen er det interessant å se på om planen følger prinsippene for en kompakt byutvikling og kompaktbyens idealer.

Indikatorene baserer seg på Statistisk sentralbyrås (SSB) definisjon av tettsteder og befolkningsdata. Den måler forholdet mellom endringen i størrelsen på et tettsted og antallet innbyggere som bor der, samt andelen av den totale befolkningen i en kommune som er bosatt i tettsteder. For at en kommune skal utvikle seg i riktig retning, må befolkningsveksten i tettsteder overstige økningen i tettstedets areal. I tillegg bør andelen innbyggere bosatt i tettsteder i kommunen øke. Datagrunnlaget for områdeutnyttelse er Matrikkelen 2023. Bearbeidet av PBE, Oslo kommune.

Indikator: Vekst i tettstedsareal i forhold til befolkningsvekst og endring i områdeutnyttelse.

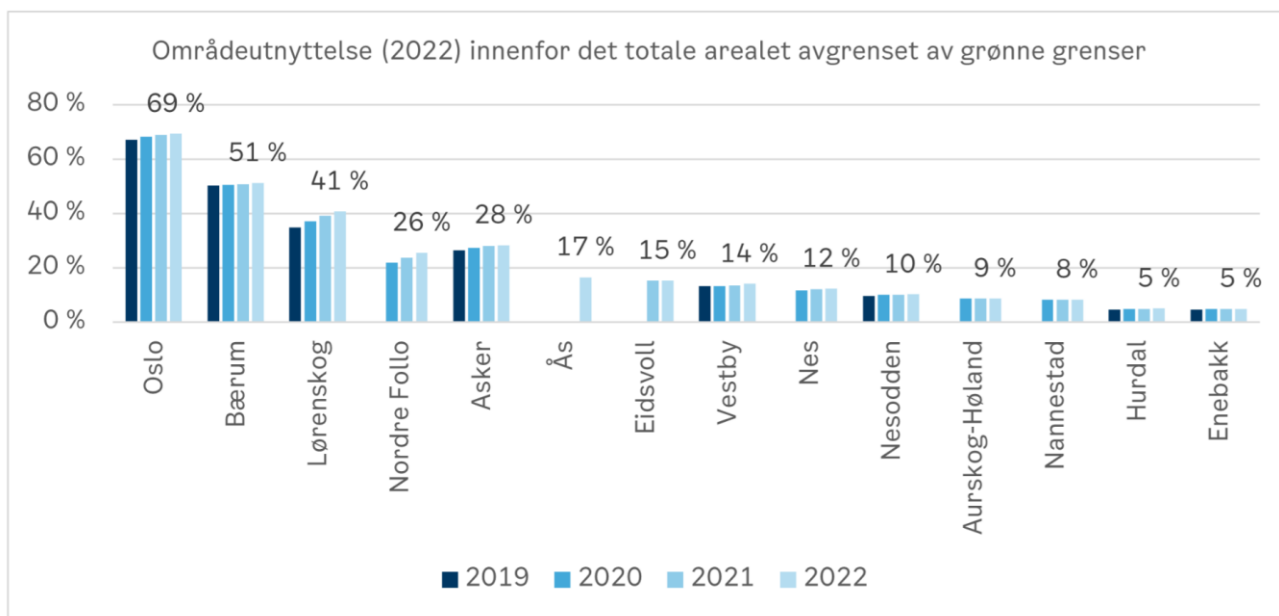
Tettstedsendring og befolkningsvekst fra 2016 til 2022



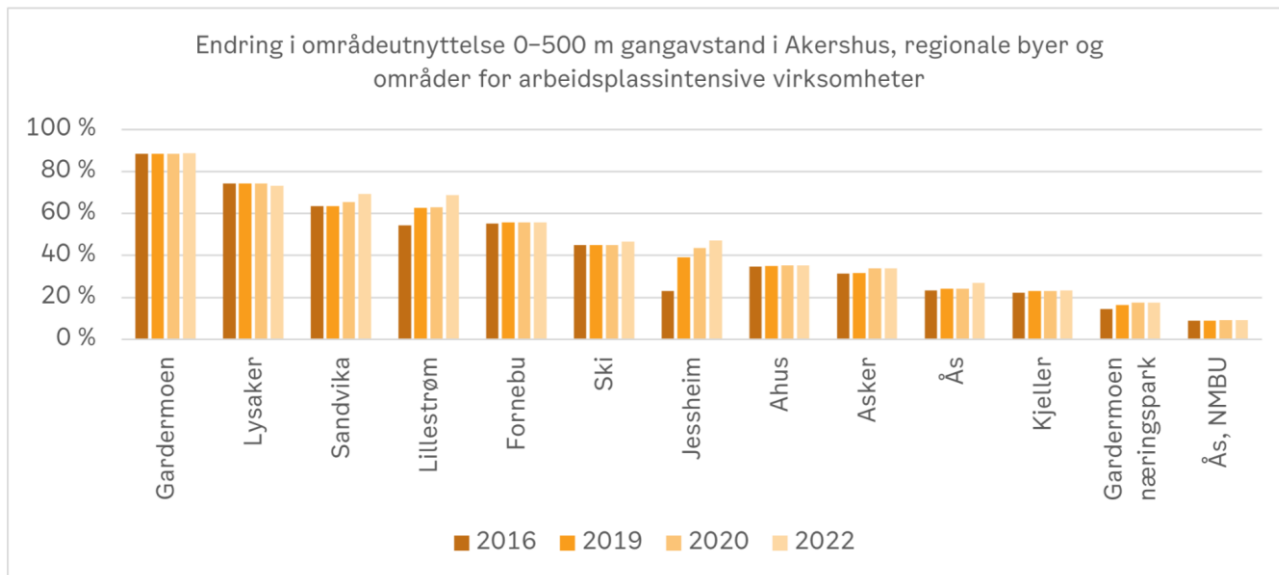
Tabell 5: Tettstedsendring og befolkningsvekst fra 2016 til 2022 (Matrikkelen 2023. Bearbeidet av PBE, Oslo kommune).

Selv om Bærum opplever en mer moderat vekst sammenlignet med kommuner som Lørenskog og Ullensaker, observeres det likevel en økning i befolkningen i tettsteder, som er prioriterte vekstområder. Denne økningen i befolkning er mer markant enn veksten i tettstedsareal. Totalt sett

lykkes Bærum kommune i å begrense unødvendig spredning av byen. Jeg mener den regionale planen har hatt en tydelig positiv innvirkning, og det er tydelig at Bærum beveger seg mot en mer bærekraftig retning, om enn litt saktere enn andre Akershus-kommuner.



**Tabell 6:** Områdeutnyttelse innenfor det totale arealet avgrenset av grønne grenser (Matrikkelen 2023. Bearbeidet av PBE, Oslo kommune).



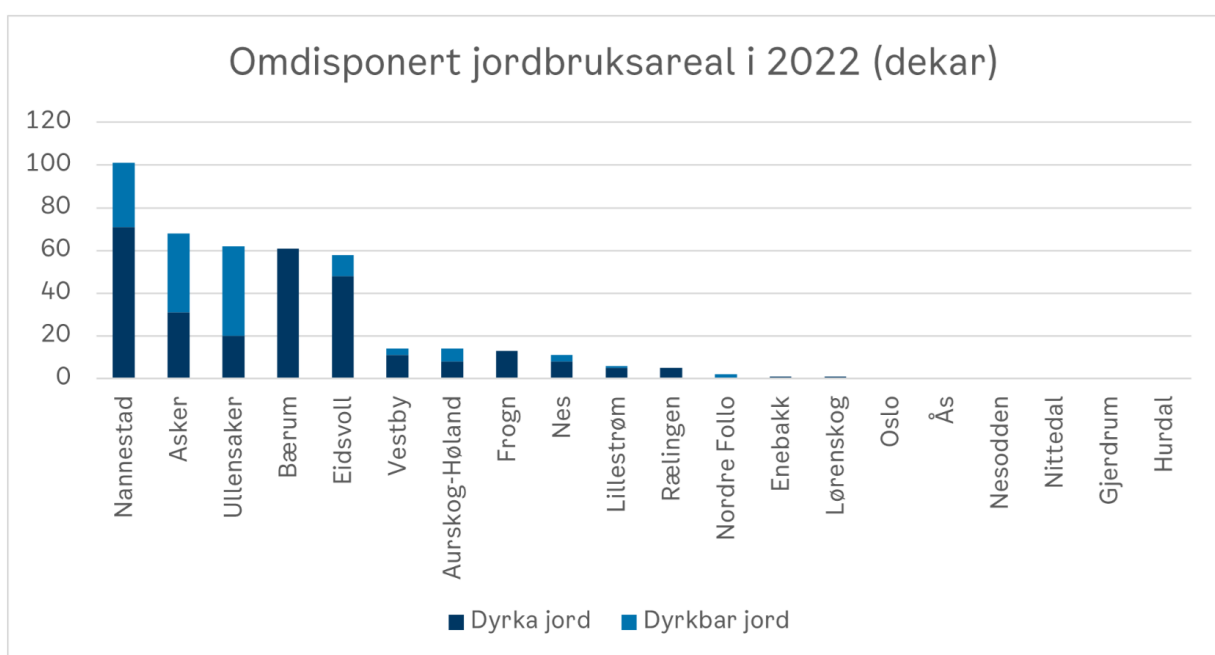
**Tabell 7:** Endring i områdeutnyttelse fra 2016 til 2022 i gangavstand (Matrikkelen 2023. Bearbeidet av PBE, Oslo kommune).

Den positive utviklingen i Bærum kommune, spesielt i Sandvika, skyldes i stor grad den omfattende utviklingen som har funnet sted de siste årene. En fortetting av Sandvika med høy utnyttelse er noe både kommunen selv og regionale myndigheter ser på som en ønsket utvikling.

### MÅL 3 - JORDBRUKSAREALER I OSLO OG AKERSHUS FORVALTES SLIK AT DET BIDRAR TIL Å OPPFYLLE DE NASJONALE MÅLENE OM Å HALVERE DEN ÅRLIGE OMDISPONERINGEN AV DYRKA JORD.

Stortinget har satt som mål å øke norsk matproduksjon, samtidig som FN anslår at verdens matproduksjon må øke med 70% innen 2050. Oslo og Akershus disponerer omtrent 770 000 dekar dyrket jord, som utgjør rundt 9% av Norges totale fulldyrkede jord. Interessant nok representerer dette mer enn 25% av den fulldyrkede jorda i landet som er egnet for korn. Dermed er Akershus, sammen med Østfold, blant landets største kornfylker. Dette ble påpekt i Regional plan for areal og transport for Oslo og Akershus fra 2015. Datagrunnlaget er basert på Kommunene (grønn grense), OpenStreetMap (gangavstand), matrikkel (bygningssmasse) og er bearbeidet av PBE, Oslo kommune.

Indikator: Omdisponert jordbruksareal



**Tabell 8:** Omdisponert jordbruksareal i 2022 (Matrikkelen 2023. Bearbeidet av PBE, Oslo kommune).

Tallene som angår omdisponering av jordbruksareal indikerer at Bærum kommune har omdisponert en betydelig mengde dyrket jord. Dette skyldes sannsynligvis planer om nedbygging i områder som Busoppveien, Jarenlia og Gjettum i perioden 2019–2021. Nedbygging av matjord har vært gjenstand for stor oppmerksomhet blant opposisjonen, og i den nylig vedtatte kommuneplanen har kommunen forsøkt å styrke jordvernet. Det er vanskelig å si om det er den regionale planen som har bidratt til en kursendring. Det tror jeg ikke, men planen gir iallfall støtte opp om et sterkere vern av matjord.

*Dyrket jord* omfatter fulldyrket jord, overflatedyrket jord og innmarksbeite, dvs. jordbruksareal.

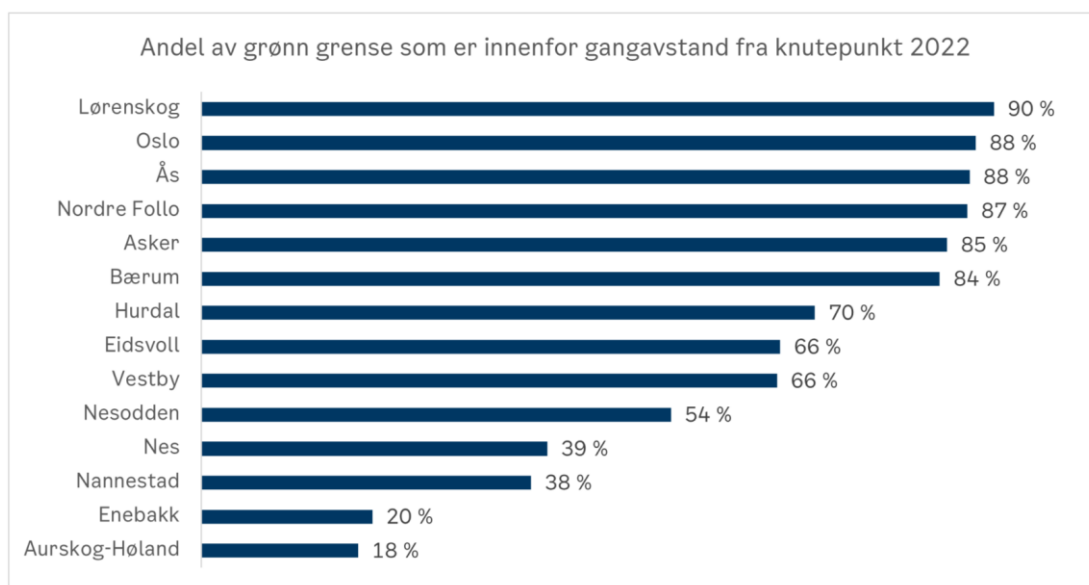
*Dyrkbar jord* er areal som ved oppdyrking kan settes i stand slik at det vil holde kravet til fulldyrket jord, og som holder kravene til klima og jordkvalitet for plantedyrking. Dyrkbar jord kan være skogareal, annen jorddekt fastmark, myr og torvmark.

#### MÅL 4 - NATURMANGFOLDET I OSLO OG AKERSHUS FORVALTES SLIK AT DET BIDRAR TIL Å OPPFYLLE DE NASJONALE MÅLENE OM NATURTYPER OG ARTSMANGFOLD.

Det foretas ingen direkte indikatoremålinger av naturmangfold i den regionale planen. Dette målet ivaretas heller ved å søke å bygge kompakt og med lavest mulig klimafotavtrykk. Denne tilnærmingen skiller seg litt fra intensjonene Viken fylkeskommune hadde for deres nye regionale plan. Vikens plangrunnlag er basert på FNs bærekraftsmål og tar utgangspunkt i naturgrunnlaget. Selv om det er to ulike utgangspunkt er likevel liten tvil om at den nåværende regionale planen har hatt en positiv effekt. Den mest betydningsfulle årsaken til tap av naturmangfold både på land og i vann, er knyttet til endret arealbruk som fører til forringelse eller tap av naturområder. Endringer i arealbruk, enten det dreier seg om menneskeskapt inngrep, nedbygging av natur eller gjengroing, resulterer i omfattende endringer og fragmentering av habitatene til ulike arter. Det er av avgjørende betydning å se helheten av mange små tiltak i sammenheng for å bevare og beskytte naturmangfoldet. Dette innebærer å ta hensyn til konsekvensene av hver enkelt endring i arealbruk og hvordan de samlet påvirker økosystemene og de ulike artene som er avhengige av dem.

Figuren under viser prosentandelen av arealet innen gangavstand påvirket av det totale arealet innenfor den grønne grensen i hver kommune. Den gir imidlertid ingen indikasjon på hvor langt utenfor gangavstand den gjenværende prosentandelen av arealet ligger. Figuren illustrerer i stedet hvor stramt kommunene benytter seg av grønn grense som et verktøy. Det er interessant å observere at det er en tydelig forskjell mellom forstadskommuner og mer landlige kommuner i Akershus. Det er spesielt bemerkelsesverdig å se at Bærum kommune scorer lavere enn Asker kommune. Man kunne forvente at Bærum, med sin beliggenhet, ville ha bedre muligheter til å utvikles på tilnærmet vis som kommuner som Lørenskog og Oslo. Kommunen vil nok score litt bedre ved neste måling, ettersom den har tatt grep for å styrke jordvernet. Datagrunnlaget er basert på informasjon fra kommunenes arealdel (grønn grense), OpenStreetMap (gangavstand), matrikkel (bygningssmasse) og er bearbeidet av PBE, Oslo kommune.

Relevant indikator: Prosentandel av arealet innen gangavstand påvirket av det totale arealet innenfor den grønne grensen i hver kommune.



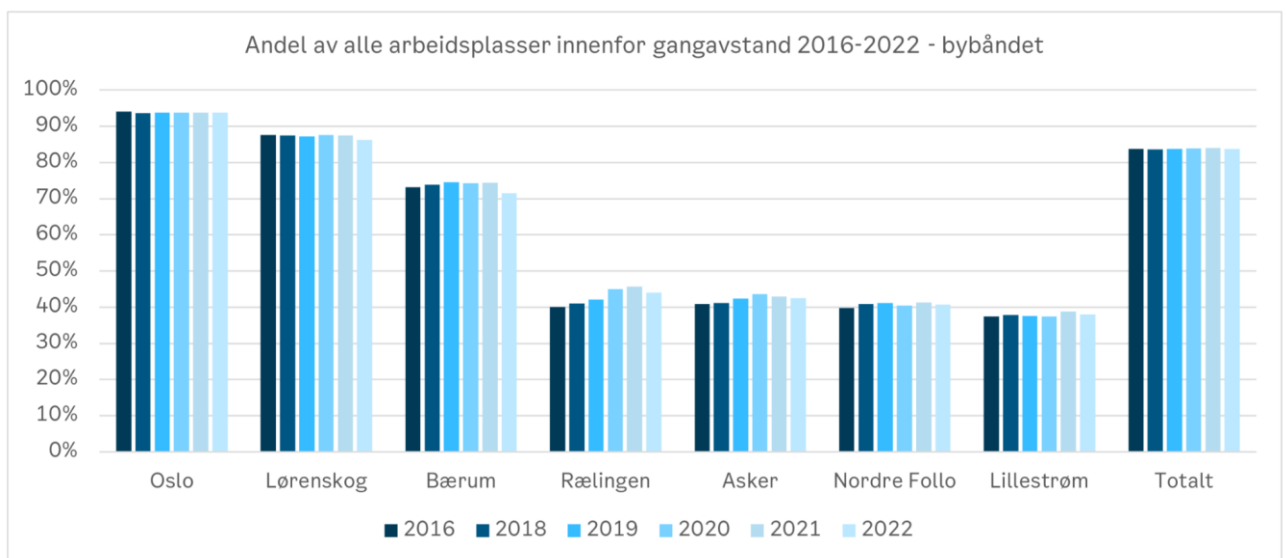
Tabell 9: Andel av grønn grense som er innenfor gangavstand fra knutepunkt 2022 (Matrikkelen 2023. Bearbeidet av PBE, Oslo kommune).



## MÅL 5 - NÆRINGS LIVETS KONKURRANSEKRAFT BEDRES, VED AT TRANSPORTTILBUDET FOR ARBEIDS- OG FRITIDSREISER SAMT VARESTRØMMER (LOGISTIKK) FORBEDRES.

En av de overordnede strategiene i Regional plan for areal og transport for Oslo og Akershus (RP-ATP) er å styrke de regionale byene og konsentrere arbeidsplasser i Akershus, samtidig som Oslo forblir det primære knutepunktet for arbeidsplasser i regionen. Arealstrategi A1 går ut på å konsentrere størstedelen av veksten i boliger og arbeidsplasser til prioriterte vekstområder. Ifølge RP-ATP anbefales det at utviklingen av arbeidsplasser lokaliseres innenfor en avstand på 600 meter fra sentrale kollektivknutepunkt, spesielt med fokus på arbeidsplassintensive næringsvirksomheter. Til sammenligning er anbefalt gangavstand for boliger generelt 1 kilometer og 2 kilometer i de regionale byene. Datagrunnlaget for arbeidsplasser er basert på SSB virksomhets- og foretaksregisteret. For næringsareal er det Matrikkelen 2023. Begge datagrunnlag er bearbejdet av PBE, Oslo kommune.

Indikatorer: Andel av alle arbeidsplasser innenfor anbefalt gangavstand og endring siden 2016, og andel av nytt bruksareal til detaljhandel innenfor gangavstand.



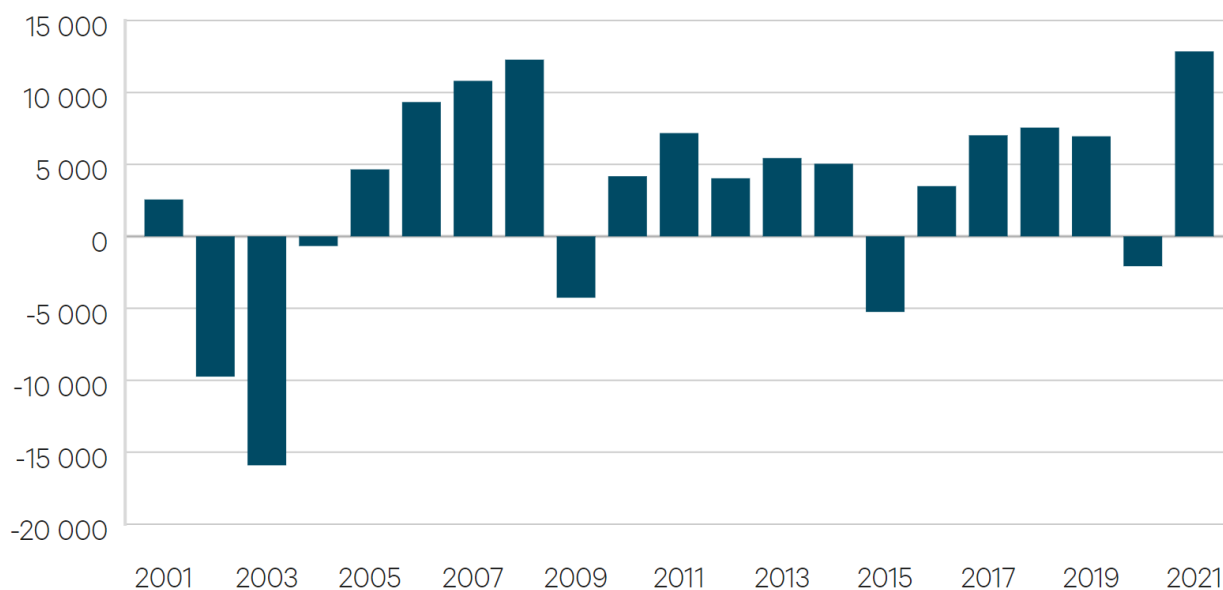
Tabell 10: Andel av alle arbeidsplasser innenfor gangavstand fra 2016 - 2022 (Matrikkelen 2023. Bearbejdet av PBE, Oslo kommune).

Denne oversikten finner jeg svært overraskende. Den viser at andelen arbeidsplasser innenfor anbefalt gangavstand har gått ned med nesten 3% i Bærum kommune. Det er vanskelig å forklare denne utviklingen. Tall fra M2 Union viser en vekst i kontoransatte i delregionen samme tid, med unntak av pandemiåret 2020. Det ser ut til at det har vært en tendens til at arbeidsplassene har flyttet seg ut av kommunen eller utenfor gangavstand internt i Bærum kommune. En mulig forklaring på dette fenomenet kan være den økende veksten i andre næringer som industri og logistikk som ofte er lokalisert utenfor gangavstand fra boligområdene.

Denne utviklingen går uansett i en mindre bærekraftig retning fordi den fører til økt behov for biltransport og lengre pendleravstander for arbeidstakerne. Dette burde bekymre Bærum kommune, dersom kommunen faktisk ønsker å redusere personbilbruken.

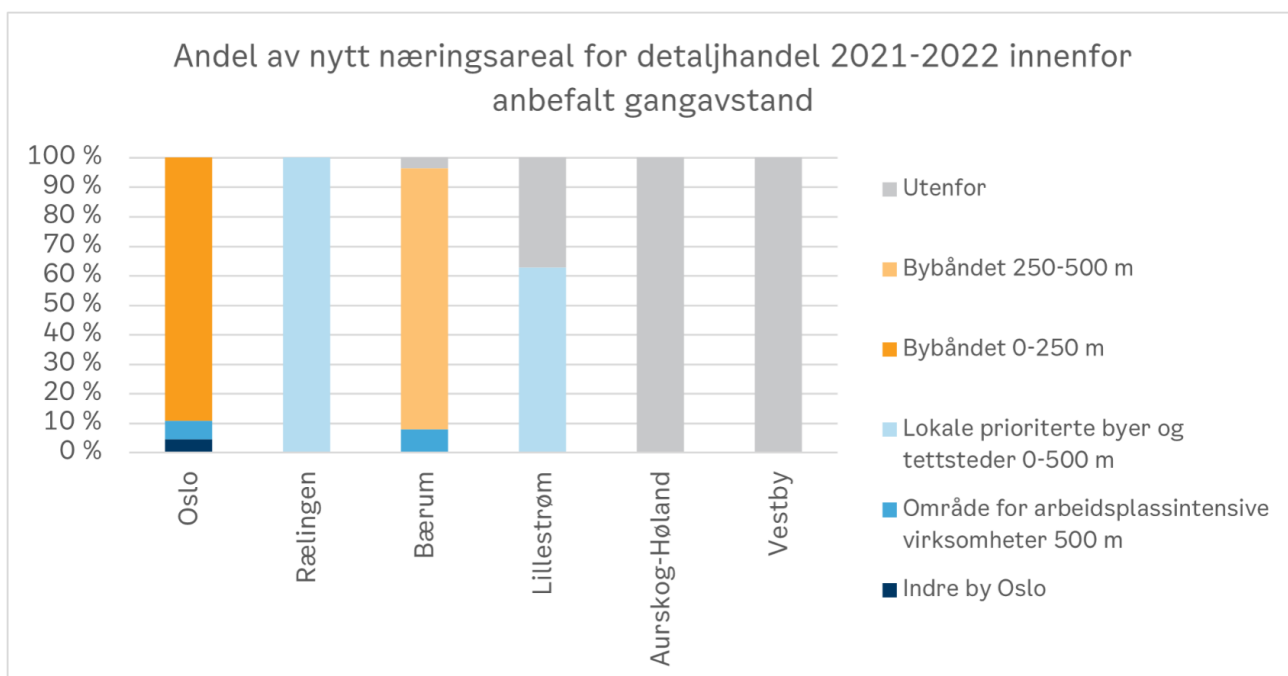


## Årlig vekst i kontoransatte i Oslo, Asker og Bærum

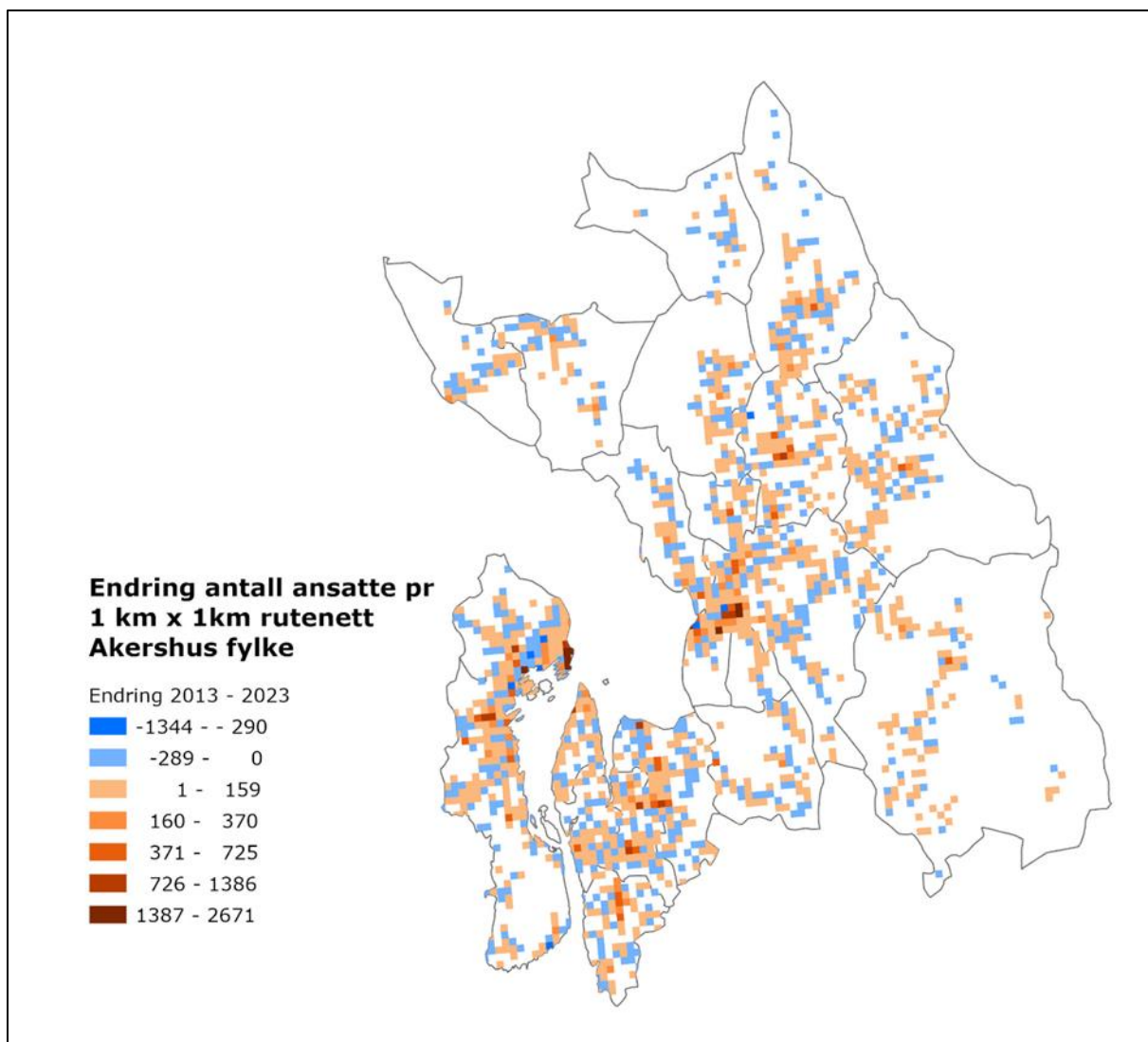


**Tabell 11:** Årlig vekst i kontoransatte 2001- 2021 i Oslo, Asker og Bærum (Union M2, 2022).

Det er heller ikke tegn til at etableringen av nye næringsarealer for detaljhandel, har bidratt til å forskyve andelen utenfor gangavstand, som figuren under bekrefter.



**Tabell 12:** Andel av nytt næringsareal for detaljhandel innenfor anbefalt gangavstand 2021-2022 (Matrikkelen 2023, Oslo kommune).



*Figur 28: Endring i antall ansatte i perioden 2013-2022 (Utarbeidet av Jon Moxnes Steineke, Akershus fylkeskommune).*

Figuren over viser endringer i antall ansatte i perioden 2013-2022. Den viser hvordan arbeidsplassen er særlig sterk rundt Lysaker, Fornebuporten og Fornebu. Oslo vest og Bærum har alltid ledet kampen om de mest kunnskapsintensive arbeidsplassene, men har de siste årene begynt å møte litt konkurranse fra Lillestrøm kommune. Figuren viser ikke at Oslo kommune er den som tar den desidert største veksten.

Men den viser også en tydelig nedgang i arbeidsplasser øvrige steder i Bærum kommune. Jeg synes det er interessant å se hvordan arbeidsplasslokaliseringen på Romerike følger et tydelig mønster med at arbeidsplassene flytter seg inn mot mer sentrale områder. På Romerike ser man at ABC-prinsippet følges opp stramt. Den tendensen er ikke tilsvarende tydelig i Bærum. Her ser man blant annet en vekst ved Vøyenenga, nord for Sandvika. Vøyenenga er et bilbasert næringsområde.

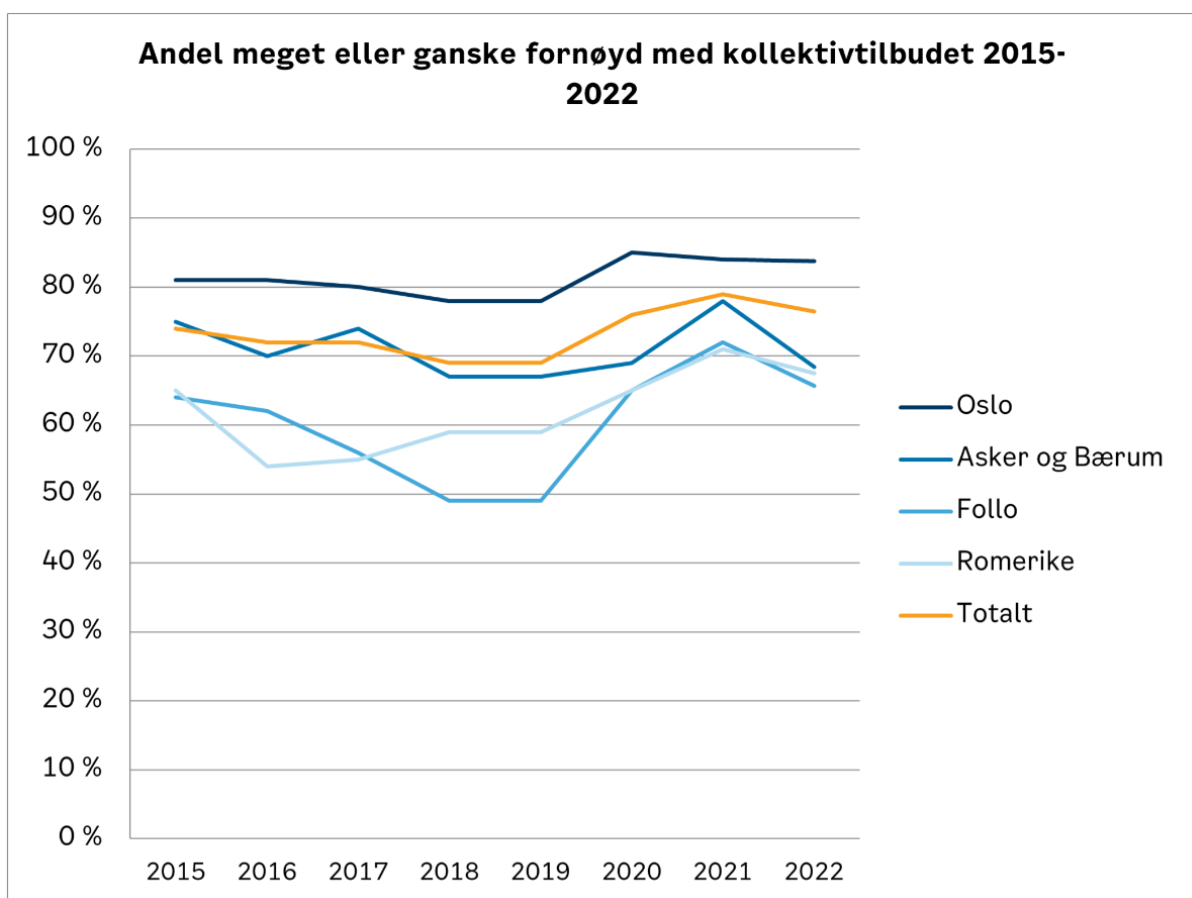
Det at den største veksten skjer i Oslo viser for øvrig at sentralitet er særlig etterspurt, og at bedriftene er villige til å betale ekstra for det.

## MÅL 6 - INVESTERINGER OG PRIORITERINGER I TRANSPORTSYSTEMET UNDERSTØTTER UTVIKLINGEN AV EN EFFEKTIV AREALBRUK, OG ØKTE ANDELER AV PERSONTRAFIKKEN MED KOLLEKTIVE TRANSPORTMIDLER, SYKKEL OG GANGE.

Regional plan for areal og transport for Oslo og Akershus (RP-ATP) har som mål å fremme et miljøvennlig og effektivt transportsystem. Sentralt i dette målet står utviklingen av gode sykkelveier med tilstrekkelig fremkommelighet året rundt, samt å tilrettelegge vei- og gatenettet spesielt for gange, sykkel- og kollektivtransport. Denne satsingen harmonerer i stor grad med Mål 1 i planen, som vektlegger at all trafikkvekst bør skje gjennom økt bruk av sykkel, gange og kollektivtransport.

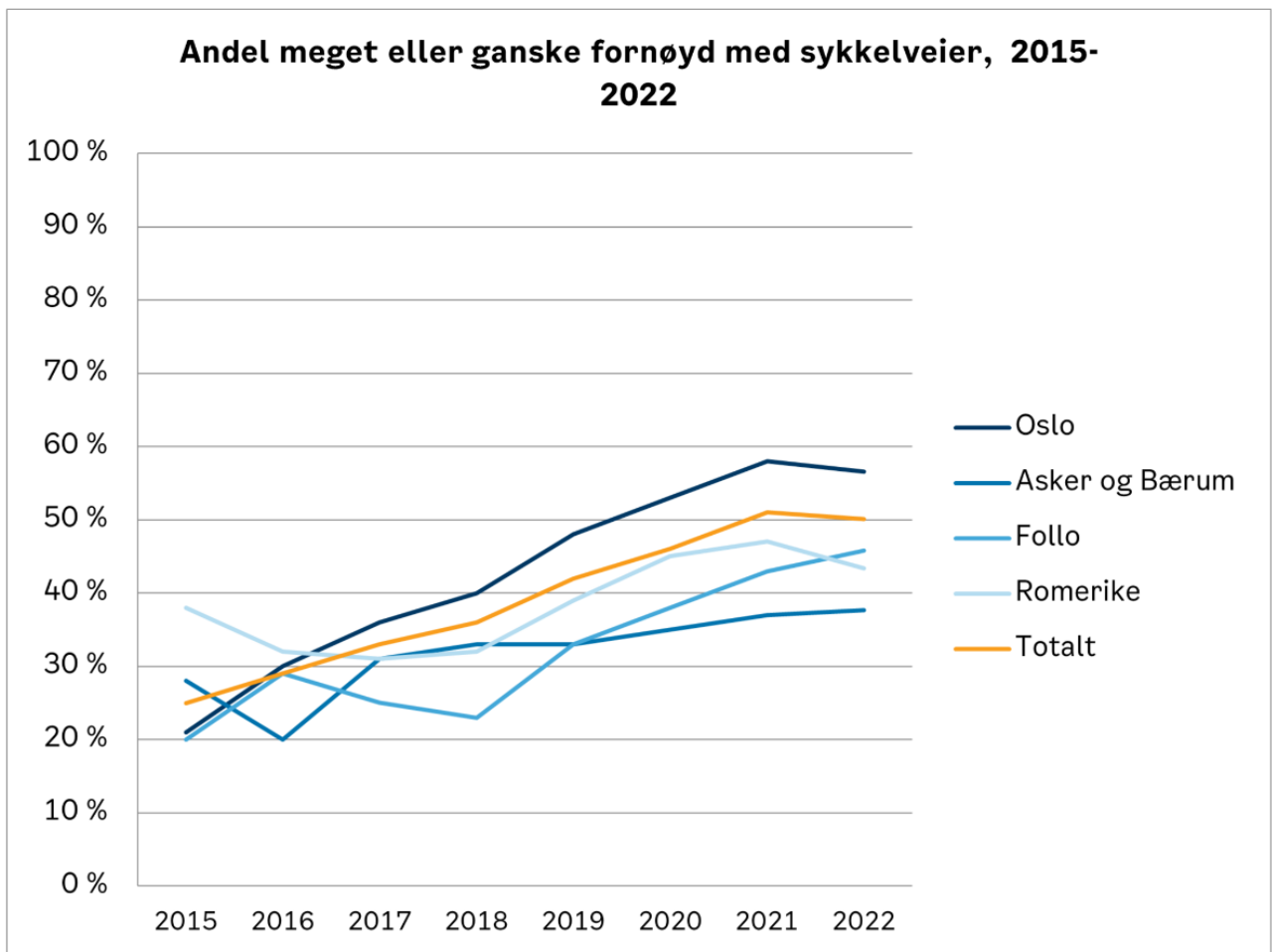
Disse to indikatorene baserer seg på en holdningsundersøkelse om bomring, trafikk og kollektivtilbud i Oslo og Akershus (Statens vegvesen/PROSAM).

Indikatorer: Tilfredshet med kollektivtilbud og tilfredshet med sykkelveier



Tabell 13: Andel meget eller ganske fornøyd med kollektivtilbudet 2015-2022 (Statens vegvesen/PROSAM 2023).

Andelen av befolkningen som rapporterer å være meget eller ganske fornøyd med kollektivtilbudet, har vært relativt stabil siden 2018. Imidlertid har det vært en nedgang i tilfredsheten fra 2021 til 2022, noe som antyder at tilfredsheten med tilbudet under pandemien kanskje var kunstig høy. Den reduserte bruken av kollektivtransport og generelt mindre reiseaktivitet, førte til mindre trengsel om bord, og potensielt færre forsinkelser og kø. Disse faktorene har en innvirkning på tilfredsheten med kollektivtilbudet.



**Tabell 14:** Andel meget eller ganske fornøyd med kollektivtilbudet 2015-2022 (Statens vegvesen/PROSAM 2023).

Bosatte i Asker og Bærum er minst fornøyde med tilretteleggingen for sykkel. Her er andelen som er ganske eller meget fornøyd med tilretteleggingen 38%, mens den i Oslo er 57%. På den positive siden ser man at det er en gradvis forbedring fra 2016. Jeg tror den regionale planen har bidratt til en mer helhetlig tankegang, hvor man ser mer helhetlig på areal- og transportplanleggingen.

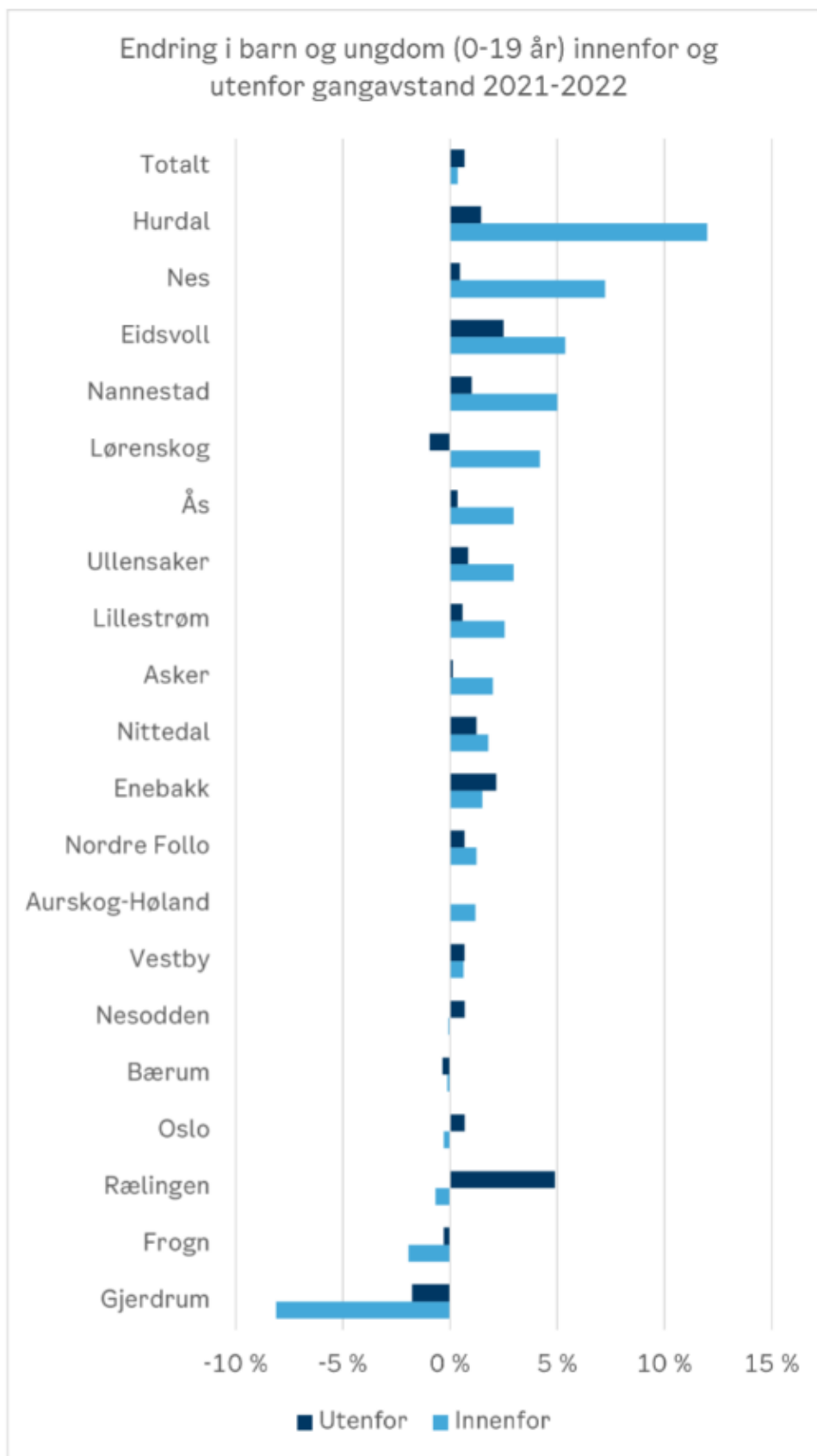
## MÅL 7 - BYER OG TETTSTEDER I OSLO OG AKERSHUS UTVIKLES MED KVALITET OG INNHOLD, VED AT ØKONOMISK, SOSIAL, FYSISK OG KULTURELL UTVIKLING SEES I SAMMENHENG.

---

Befolkningssammensetningen i et område utgjør en viktig grunnstein for å skape levende byer og tettsteder med gode handels-, service- og kollektivtilbud. Demografiske faktorer kan spille en avgjørende rolle. For eksempel behovet for transport varierer mellom ulike grupper i samfunnet. Barnefamilier blant annet kan ha høyere transportbehov enn eldre, og tilgjengeligheten til et godt kollektivtilbud kan være avgjørende for valg av transportmiddel. Indikatorer knyttet til befolkning og demografi supplerer dermed andre indikatorer for vekst, boligstruktur og arealutnyttelse. Samlet sett gir dette et helhetlig bilde av befolkningens sammensetning innenfor anbefalt gangavstand fra knutepunkter på kommunenivå.

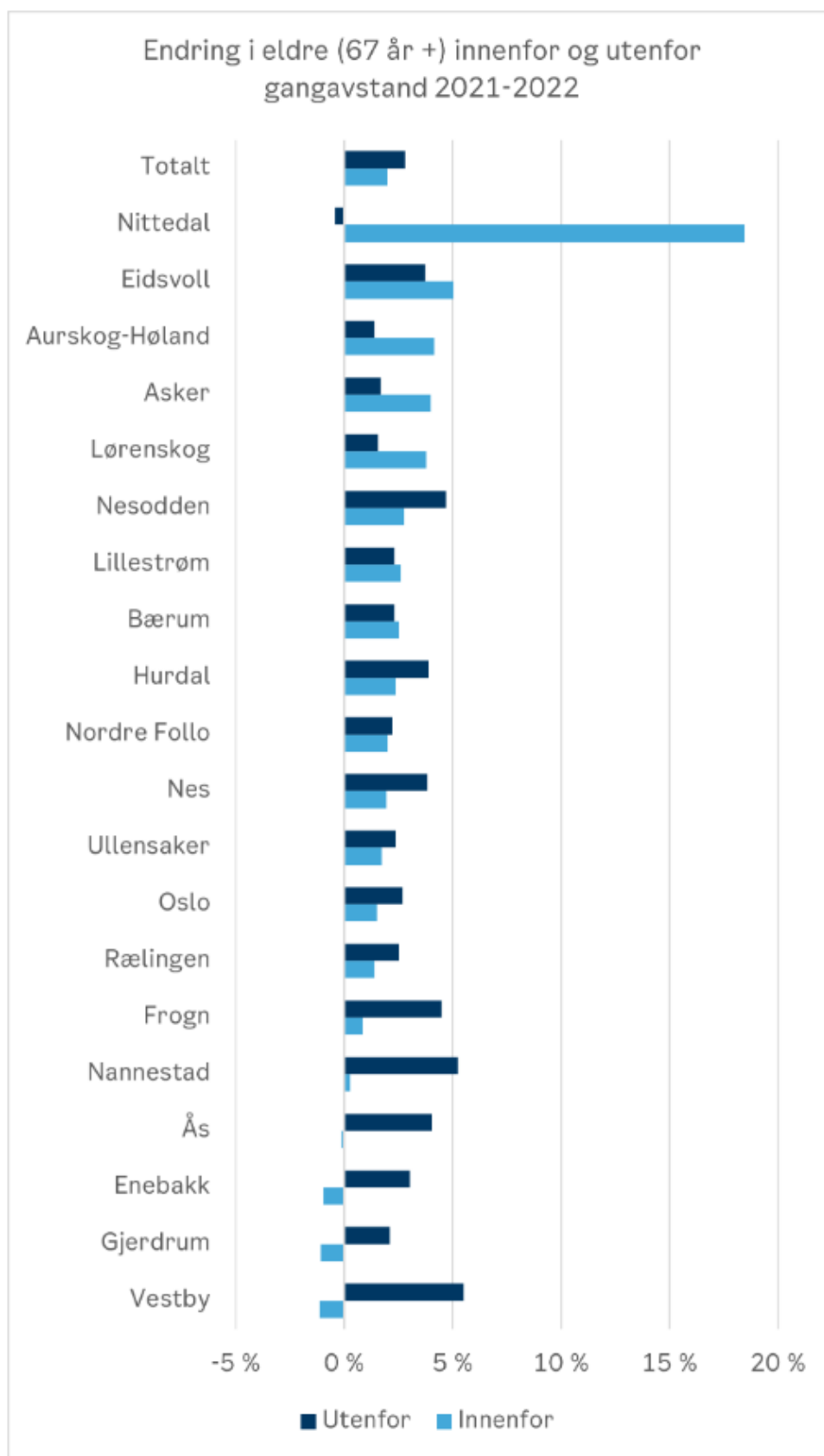
Den regionale planen mangler virkemidler for å direkte styre befolkningssammensetningen i et tettsted, noe som har blitt påpekt som en svakhet ved planen. Imidlertid mener jeg at dette er et ansvar som kommunene selv kan ta tak i, og som ligger innenfor deres eget handlingsrom. Kommunen har muligheten til å utforme tettsteder på en måte som spesielt appellerer til bestemte befolkningsgrupper, for eksempel barnefamilier eller andre ønskede demografiske grupper. Dette kan oppnås gjennom planlegging og utforming av boligområder, tilrettelegging av offentlige tjenester og fasiliteter, samt gjennom tiltak rettet mot å skape et attraktivt og inkluderende lokalsamfunn for de ønskede befolkningsgruppene. Datagrunnlaget er hentet fra SSB Folkeregisteret og bearbeidet av PBE, Oslo kommune.

Indikator: Endring i barn og ungdom, og eldre, innenfor og utenfor gangavstand fra knutepunkt.



**Tabell 15:** Endring i barn og ungdom innenfor og utenfor gangavstand fra knutepunkt 2021-2022 (SSB, Oslo kommune, 2023).





**Tabell 16:** Endring i eldre innenfor og utenfor gangavstand fra knutepunkt 2021-2022 (SSB, Oslo kommune, 2023).

I Bærum kommune ser man en synkende andel barn og ungdom både innenfor og utenfor gangavstand. På samme tid er andelen eldre økende både innenfor og utenfor gangavstand. En mulig forklaring er høye boligpriser og lav boligvekst, som kan resultere i lav innflytting av nye innbyggere. Ser man nærmere på utviklingen og sammenligner med Nittedal, Lørenskog og Lillestrøm, som er tre kommuner man kan anta er tilsvarende attraktive for barnefamilier som ønsker et bosted med kontakt med arbeidsmarkedet i Oslo kommune, bekrefte denne tendensen.

BÆRUM					LILLESTRØM, LØRENSKOG og NITTEDAL				
<b>Folketall per aldersgruppe</b>									
	0 – 19 år	20 – 64 år	65 år eller eldre	sum		0 – 19 år	20 – 64 år	65 år eller eldre	sum
2015	32 240	69 582	18 863	120 685	2015	35 945	81 738	20 175	137 858
2016	32 538	70 512	19 298	122 348	2016	36 480	83 290	20 794	140 564
2017	32 801	71 466	19 741	124 008	2017	36 834	84 990	21 291	143 115
2018	32 955	72 321	20 178	125 454	2018	37 237	86 940	21 859	146 036
2019	33 077	73 076	20 688	126 841	2019	37 967	89 447	22 538	149 952
2020	32 983	73 504	21 244	127 731	2020	38 018	90 655	23 019	151 692
2021	32 923	73 429	21 881	128 233	2021	38 287	92 200	23 660	154 147
2022	32 907	73 536	22 539	128 982	2022	39 062	95 240	24 433	158 735
2023	32 844	73 958	23 072	129 874	2023	39 889	98 771	25 092	163 752
<b>Aldersgruppens andel av total befolkning</b>									
	0 – 19 år	20 – 64 år	65 år eller eldre	sum		0 – 19 år	20 – 64 år	65 år eller eldre	sum
2015	26,7 %	57,7 %	15,6 %	100,0 %	2015	26,1 %	59,3 %	14,6 %	100,0 %
2016	26,6 %	57,6 %	15,8 %	100,0 %	2016	26,0 %	59,3 %	14,8 %	100,0 %
2017	26,5 %	57,6 %	15,9 %	100,0 %	2017	25,7 %	59,4 %	14,9 %	100,0 %
2018	26,3 %	57,6 %	16,1 %	100,0 %	2018	25,5 %	59,5 %	15,0 %	100,0 %
2019	26,1 %	57,6 %	16,3 %	100,0 %	2019	25,3 %	59,7 %	15,0 %	100,0 %
2020	25,8 %	57,5 %	16,6 %	100,0 %	2020	25,1 %	59,8 %	15,2 %	100,0 %
2021	25,7 %	57,3 %	17,1 %	100,0 %	2021	24,8 %	59,8 %	15,3 %	100,0 %
2022	25,5 %	57,0 %	17,5 %	100,0 %	2022	24,6 %	60,0 %	15,4 %	100,0 %
2023	25,3 %	56,9 %	17,8 %	100,0 %	2023	24,4 %	60,3 %	15,3 %	100,0 %
<b>Endring i aldersgruppens andel av total befolkning siden 2015</b>									
	0 – 19 år	20 – 64 år	65 år eller eldre			0 – 19 år	20 – 64 år	65 år eller eldre	
2015	0,0 %	0,0 %	0,0 %		2015	0,0 %	0,0 %	0,0 %	
2016	-0,4 %	0,0 %	0,9 %		2016	-0,5 %	-0,1 %	1,1 %	
2017	-1,0 %	0,0 %	1,9 %		2017	-1,3 %	0,2 %	1,7 %	
2018	-1,7 %	0,0 %	2,9 %		2018	-2,2 %	0,4 %	2,3 %	
2019	-2,4 %	-0,1 %	4,4 %		2019	-2,9 %	0,6 %	2,7 %	
2020	-3,3 %	-0,2 %	6,4 %		2020	-3,9 %	0,8 %	3,7 %	
2021	-3,9 %	-0,7 %	9,2 %		2021	-4,7 %	0,9 %	4,9 %	
2022	-4,5 %	-1,1 %	11,8 %		2022	-5,6 %	1,2 %	5,2 %	
2023	-5,3 %	-1,2 %	13,7 %		2023	-6,6 %	1,7 %	4,7 %	

**Tabell 17:** Andel barn og unge, arbeidspør og eldre 2015- 2023 (Tall fra SSB bearbejdet av forfatter).

Forskjellen på andelen av befolkning på 65 år og eldre mellom de tre kommunene på Nedre Romerike og Bærum kommune, er foreløpig på bare like under 3%. Det er ikke dramatiske tall. Men det er et interessant funn at det er så sterk økning i andelen eldre i Bærum kommune de siste årene, mens det holder seg relativt stabilt i de tre andre kommunene.

Dette indikerer at den begrensede boligbyggingen i kommunen, sammen med de høye boligprisene, begynner å påvirke befolkningsstrukturen. Det understreker behovet for en betydelig økning i boligbyggingen, ettersom etterspørselen etter nye boliger langt overstiger tilgjengeligheten. Man vet at vi går mot en eldrebølge, og at det vil være sterk konkurranse om innbyggere i produktiv alder i fremtiden.

Dette betyr at Bærum kommune får en raskt økende forsørgerbyrde. *Forsørgerbyrde* er forholdet mellom antall personer i arbeidsdyktig alder og antall personer som ikke er i arbeidsdyktig alder. Den beregnes vanligvis med befolkningstall for et bestemt område og tidsperiode. Forsørgerbyrden viser forholdet mellom antall forsørgede og antall forsørgere, for eksempel prosentandelen av befolkningen under 20 år og over 65 år i forhold til befolkningen mellom 20 og 65 år (Store norske leksikon, 2024).

Selv om eldrebrøken gir en indikasjon på hvor mange eldre hver yrkesaktiv person må forsørge, er den ikke en nøyaktig måling. Ikke alle i alderen 20-65 år er yrkesaktive, og det finnes også yrkesaktive personer under 20 og over 65 år. Dessuten tar målet ikke hensyn til at ikke alle eldre trenger økonomisk forsørgelse.

Sammenligning Bærum vs LLN				
	0 – 19 år	20 – 64 år	65 år eller eldre	sum
2015	-3 705	-12 156	-1 312	-17 173
2016	-3 942	-12 778	-1 496	-18 216
2017	-4 033	-13 524	-1 550	-19 107
2018	-4 282	-14 619	-1 681	-20 582
2019	-4 890	-16 371	-1 850	-23 111
2020	-5 035	-17 151	-1 775	-23 961
2021	-5 364	-18 771	-1 779	-25 914
2022	-6 155	-21 704	-1 894	-29 753
2023	-7 045	-24 813	-2 020	-33 878

	0 – 19 år	20 – 64 år	65 år eller eldre
2015	1,02	0,97	1,07
2016	1,02	0,97	1,07
2017	1,03	0,97	1,07
2018	1,03	0,97	1,07
2019	1,03	0,97	1,09
2020	1,03	0,96	1,10
2021	1,03	0,96	1,11
2022	1,04	0,95	1,14
2023	1,04	0,94	1,16

	0 – 19 år	20 – 64 år	65 år eller eldre
2015	0,00	0,00	0,00
2016	0,96	0,65	0,84
2017	0,76	-0,28	1,12
2018	0,76	-0,04	1,27
2019	0,82	-0,12	1,61
2020	0,86	-0,24	1,74
2021	0,82	-0,78	1,88
2022	0,80	-0,93	2,28
2023	0,81	-0,71	2,90

### Forsørgerbyrde

	Bærum	LLN
2015	0,73	0,69
2016	0,74	0,69
2017	0,74	0,68
2018	0,73	0,68
2019	0,74	0,68
2020	0,74	0,67
2021	0,75	0,67
2022	0,75	0,67
2023	0,76	0,66

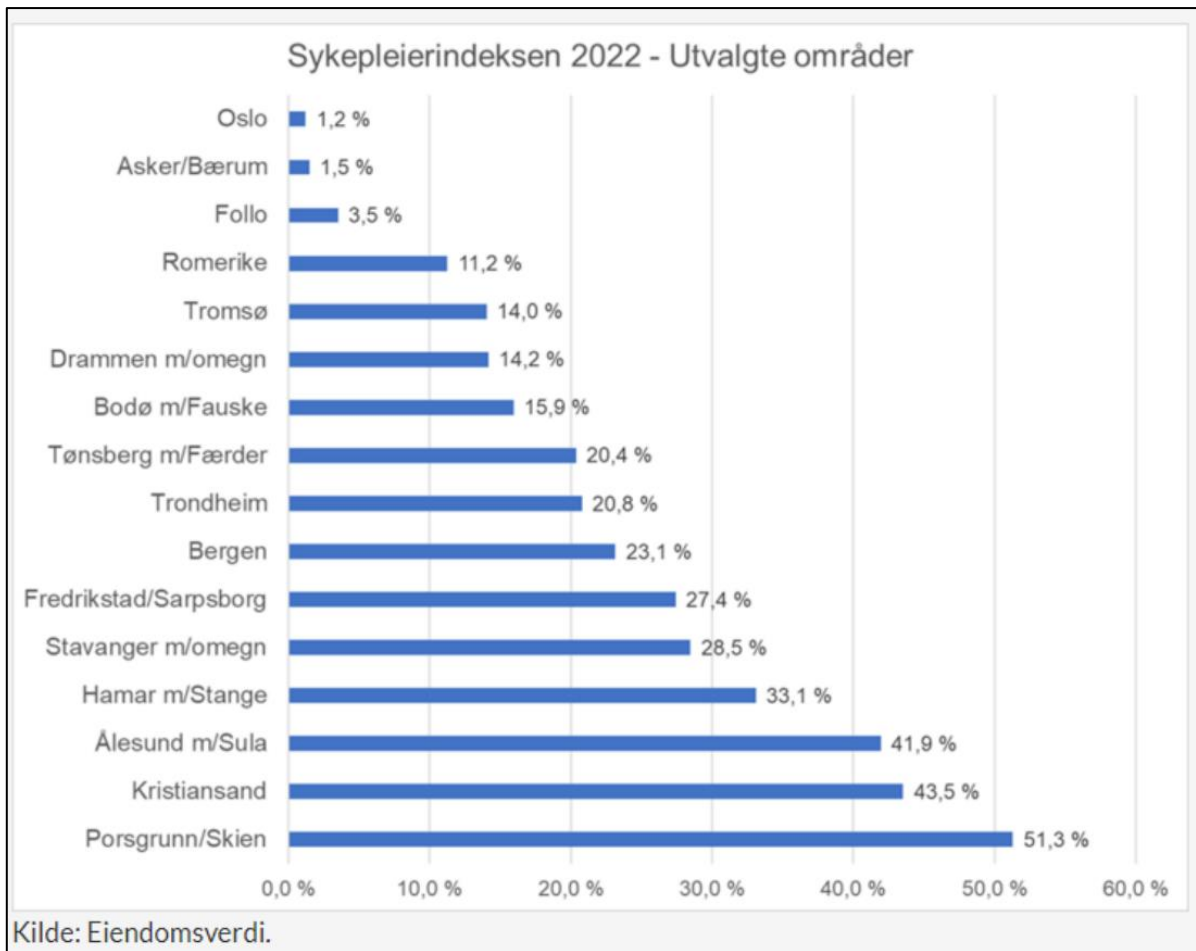
### Endring i forsørgerbyrde siden 2015

	Bærum	LLN
2015	0,0 %	0,0 %
2016	0,1 %	0,2 %
2017	0,1 %	-0,4 %
2018	0,0 %	-1,0 %
2019	0,2 %	-1,5 %
2020	0,5 %	-1,9 %
2021	1,6 %	-2,1 %
2022	2,7 %	-2,9 %
2023	2,9 %	-4,2 %

Tabell 18 og 19: Andel barn og unge, arbeidspørre og eldre 2015- 2023 og Forsørgerbyrde 2015- 2023 (Tall fra SSB bearbejdet av forfatter).

Ser man dette opp mot Sykepleierindeksen, blir bildet enda tydeligere. Sykepleierindeksen måler hvor stor andel av de omsatte boligene en singel sykepleier har råd til å kjøpe. En høy indeks indikerer lave boligpriser i en by, mens en lav indeks signaliserer høye boligpriser. Dersom sykepleieren ikke har råd

til å kjøpe noen av boligene i en by, anses boligmarkedet som utilgjengelig. Indeksen er utviklet for å analysere boligmarkedet i utvalgte norske byer over tid.



**Tabell 20:** Sykepleierindeksen 2022 (Eiendomsverdi, 2023)

Sykepleieryrket er valgt som referanse fordi inntekten representerer et typisk norsk inntektsnivå og er relativt stabilt uavhengig av konjunktorene. Ikke fordi det er et yrke samfunnet har et særlig behov for, selv om det også er det. I byene Asker, Bærum og Oslo er Sykepleierindeksen lavest. Det er mange viktige yrkesgrupper som tjener langt lavere enn en gjennomsnittlig sykepleier.

I Oslo hadde en singel sykepleier muligheten til å kjøpe kun 1 av 100 boliger i 2022. Dette utgjør en svært liten andel av de omsatte boligene og antyder hvor utfordrende å skaffe bolig i Oslo som singelhusholdning. Viken fylkeskommune har vist til Sykepleierindeksen og denne utviklingen i sin høringsuttalelse av 16.12.2022 til Bærum kommuneplan. Her argumenteres det for at det er i kommunens egeninteresse å legge til rette for høyere vekst.

## 17. BÆRUM KOMMUNES ROLLE OG OPPFØLGING AV BYVEKSTAVTALEN FOR OSLO OG AKERSHUS, OG REGIONAL PLAN FOR AREAL OG TRANSPORT I OSLO OG AKERSHUS

Plansystemet er, som tidligere beskrevet, svært hierarkisk strukturert. Hvert forvaltningsnivå har sitt ansvar og sin myndighet for å utføre planleggingen innenfor sitt avgrensede juridiske område. Kommunen spiller da en sentral rolle som arealmyndighet, da det er de som utarbeider kommuneplanen som angir hvordan hvert enkelt areal skal disponeres. Fokuset er sterkt rettet mot den juridisk-administrative enheten. Det kan være utfordrende å håndtere problemstillinger som er mer overordnede eller som har effekter utenfor kommunegrensene. Kommunene er likevel nødt til å ta hensyn til føringer fra høyere forvaltningsnivåer, som statlige og regionale planretningslinjer.

Selv om kommunene har en sentral rolle som arealmyndighet, er det likevel nødvendig å erkjenne behovet for samarbeid og koordinering på tvers av forvaltningsnivåene. Det er imidlertid viktig at denne regionale planen følger demokratiske prosesser for å sikre legitimitet og forankring hos kommunene. Den regionale planen utmerker seg som et betydelig strategisk virkemiddel for samordning og integrasjon av klima- og miljøutfordringer.

Planen tar sikte på å imøtekomme både lokale og regionale behov, ved å bedre koordinere og optimalisere areal- og transportstrukturer på tvers av kommunegrensene og fylkesgrenser. Den fungerer også som et verktøy for å adressere nasjonale mål knyttet til klima, transport, vern av dyrket mark og ivaretagelse av naturmangfold.

En sentral del av planen er å utvikle Osloregionen med en flerkjernet struktur, som tar hensyn til og opprettholder den eksisterende grønnstrukturen. Dette innebærer å skape et nettverk av ulike sentra eller kjerneområder som er knyttet sammen, samtidig som man ivaretar og beskytter grøntområder og naturområder. På denne måten søker planen å oppnå en balanse mellom bymessig utvikling og bevaring av naturressurser.

Ved å legge til rette for en flerkjernet struktur, kan man bidra til å redusere avhengigheten av Oslo som en enkelt kjerne. Samtidig kan man stimulere til en mer balansert og bærekraftig utvikling av regionen. Dette kan føre til en mer effektiv bruk av arealressurser og en mer robust og mangfoldig region som er bedre rustet til å møte framtidige utfordringer og behov.

I evalueringsrapporten kommer det likevel frem at flere aktører mener at planleggingen og forvaltningen av planen i større grad tar hensyn til den allerede etablerte tekniske og sosiale infrastrukturen (Plansamarbeidets evalueringsrapport, Oslo kommune og Viken fylkeskommune 2023).

Men det er også slik at den regionale planen, tross gode ambisjoner og mål, ikke er mer rigid enn at det er et visst handlingsrom for kommunene til å velge hvilke deler av den regionale planen de ønsker å støtte. Samtidig er de kanskje ikke like engasjert i andre deler av planen. Dette kan skape en situasjon der kommunene jobber for at regionalt nivå skal prioritere investeringer i samferdselsanlegg innad i sin egen kommune, i tråd med sine egne interesser og behov.

Det kan være flere grunner til dette. For det første kan kommunene ha ulike prioriteringer og utfordringer som gjør at de vektlegger visse aspekter av den regionale planen mer enn andre. For eksempel kan en kommune ha spesielle behov når det gjelder infrastrukturutvikling på grunn av økt befolkningsvekst eller industriell aktivitet.

I tillegg kan det være politiske eller økonomiske incentiver som fører til at kommunene prioriterer interne investeringer. Kommunene kan for eksempel oppleve at det er større politisk støtte og enklere å få oppslutning for prosjekter, som har direkte nytte for deres egne innbyggere.

Denne egeninteressen kan skape utfordringer for den samlede gjennomføringen av den regionale planen, da det kan føre til fragmentering og mangel på samarbeid på tvers av kommunegrensene. Det kan også føre til at noen områder blir prioritert over andre, noe som kan påvirke den overordnede effektiviteten og måloppnåelsen til den regionale planen. Derfor er det viktig at det eksisterer mekanismer for å balansere kommunenes interesser med behovene til regionen som helhet, slik at man kan oppnå en mer bærekraftig og koordinert utvikling.

Det er interessant om man kan avdekke uenighet i arealdisponeringer mellom regionale myndigheter og Bærum kommune, og om disse uenighetene innebærer brudd med målsettingene i den regionale planen for areal og transport. Da kan man si noe om disse uenighetene skyldes konflikt mellom kommunens egeninteresse og regionale samfunns mål. Jeg har derfor sett nærmere på hva regionale myndigheter har påpekt ved uttalelse til kommuneplanens arealdel.

Men først nærmere om kommunens *rolle*. Intervjuer med politikere og saksbehandlere viser at styringsstrukturen vurderes av de fleste aktørene som svært uoversiktlig og kompleks. Dette gjelder også de som var sentrale i utformingen av planen og styringsstrukturen, men spesielt lokale politikere som ikke innehar ledende posisjoner (Civitas, OsloMet og Cicero, 2023).

Denne oppfatningen kan skyldes flere faktorer. For det første kan det være en utfordring at styringsstrukturen involverer flere ulike aktører og nivåer av beslutningstaking, noe som kan gjøre det vanskelig å forstå hvem som har ansvar for hva og hvordan beslutninger blir tatt. Dette kan føre til usikkerhet og manglende klarhet blant politikere og andre interessenter.

I tillegg kan kompleksiteten i styringsstrukturen være et resultat av ulike interesser og prioriteringer blant de involverte aktørene. Dette kan føre til at det oppstår kompromisser og komplekse beslutningsprosesser som gjør det utfordrende å følge med på, og å forstå hvordan beslutninger blir fattet.

For lokale politikere som ikke sitter i ledende posisjoner, kan dette være spesielt problematisk da de kanskje ikke har tilgang til den samme informasjonen og ressursene som de som har mer sentrale roller i styringsstrukturen. Dette kan føre til en opplevelse av å være ekskludert fra beslutningsprosessen og kan svekke tilliten til den overordnede planen og styringsstrukturen.

Men mangelen på politikere i ledende stillinger, har ikke vært et problem for Bærum kommunes del. Tvert om stiller Bærum kommune i en særstilling med at de periodevis har vært svært godt representert politisk på flere nivåer samtidig. Bærum Høyre har vært representert samtidig både på nasjonalt nivå, ved Jan Tore Sanner som kommunal- og moderniseringsminister mellom 2013 til 2018, og regionalt nivå ved Anette Marie Solli som fylkesordfører i Akershus fylkeskommune mellom 2013 til 2019. Bærum Høyre har sittet med den politiske makten i Bærum kommune nesten sammenhengende i over 100 år. Man må kunne anta at det er tett dialog mellom politikere fra samme lokallag, også på tvers av forvaltningsnivåene. Jeg tror nok også avgjørelser på nasjonalt og regionalt nivå har basert seg på intern partipolitisk dialog og lokalpolitiske ønsker, i større grad enn man har sett i andre kommuner i Akershus. Dersom en slik tett politisk kontakt har resultert i raskere oppfyllelse av



både nasjonale og regionale målsettinger, eller mindre ressursbruk, er dette en fordelaktig utvikling for alle forvaltningsnivåer. Det indikerer en effektiv og målrettet tilnærming til planlegging og gjennomføring av tiltak som gagnar både lokalsamfunn og regionen som helhet.

Imidlertid, hvis det har ført til økt hensyntaking til lokal motstand, på bekostning av å oppnå de samme nasjonale og regionale målene, kan det være problematisk. Selv om det er legitimt å ta hensyn til lokale bekymringer gjennom politiske beslutningsprosesser, bør dette ikke gå på bekostning av større målsettinger som er viktige for regionen eller nasjonen som helhet. I slike tilfeller kan det føre til en uheldig situasjon der det oppstår en avveining mellom lokal autonomi på den ene siden og nasjonale og regionale mål på den annen side.

Når man argumenterer for at områder med betydelige infrastrukturinvesteringer bør være samarbeidspartnere i Byvekstavtalen, gir man samtidig disse områdene en sterk posisjon i regionen, både politisk og økonomisk. Her skiller særlig Oslo og Bærum seg ut. I forhold til andre kommuner i Akershus, står Bærum kommune særlig sterkt. Etableringen av Fornebubanen, oppgraderingen av Kolsåsbanen (og E18-utbyggingen) er fysiske bevis på hvordan Bærum kommune gjennom Regional plan for areal- og transport og Byvekstavtalen har inntatt en sterk posisjon.

Det krever en sterk kommune å få gjennomslag for så mange store og kostbare samferdselsprosjekter. Bærum kommune vil de kommende årene få en vesentlig andel av hovedstadsområdet investeringer til infrastruktur. Det er etablert et stort antall arbeidsplasser på Fornebu, men det er det også på Ahus i Lørenskog. Ser man på den store veksten som har skjedd i Lørenskog og Lillestrøm de siste årene mener jeg at det ikke er opplagt at det var Fornebubanen som ville gi mest nytteeffekt per krone. Tett bebygde deler av Lørenskog, slik som Rolvsrud, Skårer og Ahus, er i dag bare betjent med buss. Forlengelsen av et skinnegående tilbud ut til Ahus ville utvilsomt også hatt høy nytteverdi. Usikkerheten rundt kostnads-nytteverdien av Fornebubanen var betydelig. Bare dager før Fornebubanens skjebne ble avgjort, ble det lansert langt rimeligere samferdselsløsninger av Ruter. Ruter foreslo blant annet å utrede muligheten for underjordiske busser. «*Man kan nok finne løsninger som koster vesentlig mindre enn Fornebubanen*», skrev Ruter i brev til Oslo og Viken fylkeskommune (NRK, Brannfakkell fra Ruter: Busser under bakken i stedet for Fornebubanen, 25.05.2022)<sup>4</sup>. Det er her betimelig å trekke frem Guertins teori (1987) om at superstrukturer ser ut til å følge en elite. Det er nok vært til Bærum kommunes fordel at man har hatt ledende politikere på flere nivåer.

For kunnskapen om styringsstrukturen i regional plan for areal- og transport varierer betydelig blant aktørene i bybåndssamarbeidet, særlig blant kommunene. Regionale aktører og enkeltpersoner som arbeider tett på oppfølgingen av planen har generelt bedre kjennskap til styringsstrukturen. Det er nok et behov for en mer helhetlig og bedre koordinert tilnærming til styringsstrukturen, spesielt med tanke på de store avtalene som Oslopakke 3 og Byvekstavtalen. Men som denne besvarelsen undersøker er Bærum kommune en aktør med stor kunnskap om styringsstrukturen og de store avtalene, særlig for samferdsels- og arealtiltak, samt de tilhørende prosessene. Dette har nok vært med på å bidra til en mer effektiv og sammenhengende tilnærming til planlegging og oppfølging av areal- og transportprosjekter i Bærum kommune og på tvers av kommunegrensen til Oslo kommune.

Evalueringsrapporten utarbeidet av Civitas, OsloMet og Cicero, 2023 peker på at en del av årsaken til kompleksiteten ligger i at flernivåavtalene om infrastrukturinvesteringer. Oslopakke 3/Byvekstavtalen,

---

<sup>4</sup> [Ruter vil utrede busser i tunnel i stedet for Fornebubanen – Stor-Oslo \(nrk.no\)](https://www.nrk.no/ruter/vil-utrede-busser-i-tunnel-i-stedet-for-fornebubanen-1.1481111)

er blitt tettere koblet opp mot den regionale planen. Den regionale planen for areal og transport (RP-AT) presenteres som et "fundament" for Byvekstavtalen. Ved å basere avtalene på den regionale planen, blir de et effektivt verktøy for å gjennomføre en helhetstenkning rundt areal og transport. Dette innebærer at de planlagte infrastrukturinvesteringene blir integrert i en større strategi som tar hensyn til både arealbruk og transportbehov på tvers av kommunegrensene. Denne tilnærmingen bidrar til å skape en mer sammenhengende og bærekraftig utvikling i regionen, samtidig som den gir en klarere retning for beslutningstakere på både lokalt og nasjonalt nivå. Denne koblingen oppfattes som en styrke av både lokale og statlige aktører. Men på lokalt nivå oppfattes denne koplingen som at man bindes sterkere fast til regionale føringer på måter man kanskje ikke har full oversikt over eller har forutsett konsekvensene av.

Det er paradoksalt at man i Bærum kommune, ser en tydelig tendens til at kommunen selv bremses opp for mulige spillseffekter mellom arealbruk og transport, ved at den søker å dempe boligvekst. Når man ser hvor aktivt og bevisst Bærum kommer har utført sin rolle for å få midler til viktige samferdselsanlegg så er det nærliggende å trekke den logiske slutningen at kommunen også i samme grad søker å realisere den regionale planens ambisjoner om bymessig utvikling langs kollektivnettet.

Som tidligere påpekt i forhold til parkeringsnormer, velger det politiske nivået i Bærum kommune en passiv strategi for å motsette seg den regionale planen. Dette innebærer at kommunen velger å ikke ta initiativ til planlegging. Som en politisk strategi for å beholde kommunal styring, gir kommunen heller slipp på visse styringsverktøy. Det gjelder for eksempel parkeringsrestriksjoner, i stedet for å aktivt styre mot sine egne samfunns mål. På denne måten motarbeider kommunen den regionale planen ved å fjerne mulighetene for aktiv styring av arealplanleggingen i tråd med regionale og nasjonale målsettinger. Ved å velge å styre passivt, unngår likevel kommunen direkte konflikt med regionale og nasjonale myndigheter. Dette har vært en strategi som, inntil nylige innsigelser, har fungert; - i den forstand at nasjonale myndigheter, med unntak av Avtjerna, har latt Bærum kommune operere relativt fritt.



*Figur 29: Bærum rådhus (Foto: Bærum kommune).*

## 18. REGIONALT NIVÅ SIN OPPFØLGING AV DEN REGIONALE PLANEN FOR AREAL OG TRANSPORT I OSLO OG AKERSHUS

Det er Akershus fylkeskommune og Oslo kommune, som er planens eiere.

Oslo kommune utøver her både sin rolle som «fylkeskommune» og kommune. Oslo kommune og Akershus fylkeskommune har et felles ansvar for å sikre at alle involverte parter utvikler planer som er i samsvar med målet om nullvekst og retningslinjene som er fastsatt i den regionale planen for areal og transport i Oslo og Akershus.

Fylkeskommunen har en kompleks rolle som både veileder og myndighet med innsigelsesrett i forhold til kommunal planlegging. Dette krever en nøye balanse mellom å tilby veiledning, ta hensyn til lokale forhold og skjønnsmessige vurderinger samtidig som det er nødvendig å gi tydelige retningslinjer som tar hensyn til nasjonale, regionale og lokale interesser. Denne balanseøvelsen er avgjørende for å sikre fylkeskommunens legitimitet som styringsorgan, spesielt i en kontekst hvor det lokale selvstyret og kommunenes skjønn verdsettes høyt. En avveining mellom det hierarkisk styrende og det samarbeidende og veiledende, spiller derfor en nøkkelrolle i fylkeskommunens oppfølging av regional planlegging gjennom veiledning og vurdering av kommunale arealplaner.

Evalueringen av den regionale planen som er utført av Plansamarbeidet i 2023 viser at den omfattende planprosessen, preget av bred deltakelse fra kommunene på både administrativt og politisk nivå, har vært avgjørende for å styrke legitimiteten til planen. Gjennom grundige diskusjoner og engasjement fra ulike instanser, har planen fått en solid forankring i lokalsamfunnet.

Planens struktur, i tillegg til bruk av kart, har vist seg å være et effektivt kommunikasjonsverktøy. Den oversiktlige presentasjonen av retningslinjer og strategier har bidratt til å gjøre komplekse planmål tilgjengelige for en bredere målgruppe. Dette har ytterligere fremmet forståelsen og aksepten for planen. Det råder imidlertid ulike oppfatninger om detaljnivået på retningslinjene.

Handlingspunkt H3 i handlingsplanen innebærer at fylkeskommunen opprettholder en kontinuerlig dialog med kommunene angående kommuneplanarbeid og oppfølging av RP-AT. Dette skjer gjennom ulike kanaler som høringsuttalelser, dialogmøter, meklingsmøter og regionalt planforum. Videre skal regionale planmyndigheter legge den regionale planen til grunn ved vurdering av kommuneplaner og andre arealplaner. Innsigelser skal ikke fremmes hvis planforslagene er i tråd med den regionale planen. I henhold til retningslinje R5 skal alle områder som allerede var regulert, men ikke i samsvar med planens målsettinger, gjennomgå en ny vurdering og eventuelt tas ut av kommuneplanene. Denne retningslinjen hadde betydelig effekt da den regionale planen var nylig vedtatt. Selv om regionale myndigheter fortsatt henviser til dette prinsippet ved behandling av kommuneplaner, virker det nå vanskeligere å få gjennomslag for å fjerne slike områder. Dette skyldes at områder som er i grenseland, har blitt vurdert etter denne retningslinjen og at de ikke vurderes igjen når en vurdering først er foretatt.

Den regionale planen for areal og transport i Oslo og Akershus legger til rette for en utvikling som er både tidkrevende og kostbar, og verken staten eller kommunene kan alene bære de økonomiske byrdene som følger med. Planen er derfor avhengig av økonomiske virkemidler for å gjennomføre de tiltakene den fremmer. Dette understreker behovet for et tett samarbeid og finansiell støtte på tvers

av ulike myndighetsnivåer for å realisere målene for regional planlegging og bærekraftig utvikling. Her ser man at den nettverksorienterte styringslogikken er styrket.

Alle avtalepartene forplikter seg til å legge til rette for en høy arealutnyttelse i områdene som er avsatt til prioriterte vekstområder i den regionale planen. Dette spesielt gjelder for områdene som utgjør bybåndet, for Bærum kommunes del gjelder dette særlig dagens t-banestasjoner og fremtidige stasjoner langs Fornebubanen. Avtalepartene har også en felles forpliktelse til å utvikle et sammenhengende nettverk for gående og syklende, som knyttes til kollektivsystemet.

Videre skal partene samarbeide om gjennomføringen av en knutepunktsutvikling, basert på prinsippet om flerkjernet utvikling, i tråd med den regionale planen. Dette innebærer å legge til rette for effektive og velfungerende kollektivknutepunkter. Det skal være et samarbeid for å styrke kollektivforbindelsene i tråd med befolkningsveksten i regionen. Dette vil bidra til å møte den økende etterspørselen etter kollektivtransport i takt med økningen i befolkningen. Fylkeskommunens rolle som leverandør av kollektivtransport er også viktig i denne sammenheng, noe som impliserer at utnyttelse av handlingsrommet i regional plan også fordrer tverrsektoriell samordning internt i fylkeskommunen. Slik sørger partene sammen for å fremme bærekraftig utvikling, redusere bilavhengighet, og skape attraktive og funksjonelle områder som tilfredsstillende transportbehovene til innbyggerne i regionen.

Den objektive tilnærmingen til kommunene som enhet, som fylkeskommunen representerer, støtter imidlertid på utfordringer i møte med avtalebasert planlegging. Ut fra et funksjonalistisk perspektiv kan det argumenteres for at det ikke er nødvendig at alle kommunene skal være forhandlingsparter, spesielt hvis de ikke direkte bidrar til å oppfylle regionale planer eller målsetninger i Byvekstavtalen.

Når partene ikke enes om geografiske prinsipper, blir forhandlingene avgjørende. Selv om forholdet mellom partene i utgangspunktet bør være jevnbyrdig, understreker teorien om forhandlinger at dette ikke nødvendigvis innebærer balanse (Vabo og Røiseland, 2008). Statlige aktører disponerer ofte flere ressurser og har en maktposisjon overfor regionale og kommunale nivåer, noe de kan utnytte selv i et forhandlingsforum.

Når beslutningen til slutt lander på at ikke alle kommunene blir inkludert som avtaleparter, vekker dette spørsmål fra de kommunene som ikke er invitert. Prinsippet om at alle kommuner skal behandles likt av fylkeskommunen gir grunn til bekymring når noen ender opp i en spesiell posisjon, med politisk og økonomisk oppmerksomhet. Dette oppleves som en udemokratisk og urettferdig løsning fra perspektivet til de ekskluderte kommunene.

For å adressere disse bekymringene er det viktig at beslutningsprosessen er transparent og at kriteriene for utvelgelse av avtaleparter er tydelig kommunisert. Dette vil bidra til å skape tillit og legitimitet rundt de politiske og økonomiske prioriteringene som gjøres. Samtidig kan man gjennom åpenhet i prosessen gi mulighet for de ekskluderte kommunene for å forstå bakgrunnen for beslutningen og eventuelt delta i en dialog om å korrigere eller forbedre løsningen.

Denne dynamikken i planleggingen understreker behovet for en grundig forståelse av både det tradisjonelle plansystemet og avtalebasert planlegging. En vellykket prosess vil kreve at man tar hensyn til ulike perspektiver og finner balansen mellom hierarkisk representasjon og geografisk relevans i forhandlingene mellom regionale og kommunale myndigheter.

Tilbakemeldinger i forbindelse med evalueringen av planen viser at veiledningen knyttet til oppfølgingen av planen kan forbedres, og at veiledningen som har kommet (eksempelvis veilederen for bruken av grønn grense) burde ha vært tilgjengelig tidligere. En rekke aktører i bybåndet uttrykker et ønske om mer omfattende veiledning på ulike områder. Dette inkluderer behovet for tydeligere retningslinjer knyttet til dimensjoneringsgrunnlag, areal- og bykvaliteter i områder med fortetting og transformasjon, områdeutnyttelse, opprettholdelse av grønne områder, parkeringspolitikk og lokalisering av handels- og næringsvirksomheter.

Spesielt etterspør aktørene i bybåndet mer konkrete veiledninger som kan hjelpe dem med å navigere gjennom kompleksiteten i planen og iverksette den effektivt. Veiledning knyttet til temaer som områdeutnyttelse og parkeringspolitikk vil være avgjørende for å sikre at utviklingsprosjekter er i tråd med planens intensjoner samtidig som de svarer på lokale behov (Plansamarbeidets evalueringsrapport, Oslo kommune og Viken fylkeskommune 2023).

I tillegg uttrykkes det et ønske om klargjøring av terminologi og begreper i planen for å unngå tolkningsproblemer. Bruken av *Områdeutnyttelse %* (OU%) er et slikt eksempel. Utenfor Oslo kommune er områdeutnyttelse et lite mål for utnyttelse. Tydelige definisjoner vil alltid være viktig for å bidra sikre en felles forståelse blant aktørene og sikre en mer enhetlig oppfølging av planen. Som planeier er dette en oppgave som faller på Akershus fylkeskommune.

## 18.1 OSLO KOMMUNES BETYDNING

Ved regionplanlegging mener Simeonova (2018) at bykjernen og omlandet som utgangspunkt bør være likestilte i planleggingen av flerkjernet storbyregioner. Selv om kommunene formelt er likestilte i forhandlingene om byvekstavtale, har Oslo kommune har større erfaring og mer ressurser, noe som gir en sterkere posisjon. Oslo kommune har også betydelig makt gjennom forhandlingene om Oslopakke 3, noe som skaper en skjevhet i forholdet mellom byen og nabokommunene.

Det er likevel i Oslo kommunes interesse å få nabokommunene med på å delta i planleggingen av den funksjonelle byregionen og i Oslo kommunes egeninteresse å følge opp gjennomføringen av Regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus (RP-ATP). Planen fremmer prinsippet om flerkjernet byutvikling og setter søkelys på kompakt utbygging rundt kollektivtransport. Det bidrar til å lette presset på alt fra veianlegg, sosial infrastruktur og boligmarkedet i Oslo kommune, som igjen skaper bedre forhold for kommunens innbyggere.

Nabokommunene rundt Oslo har ofte begrenset insentiv til å samarbeide på tvers av kommunegrenser når det gjelder arealplanlegging, da de frykter å begrense sin egen reguleringsmyndighet (Simeonova, 2018). Regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus (RP-ATP) mangler mekanismer, utover de miljømessige og økonomiske fordelene som en kompakt byutvikling fører med seg, som motiverer kommunene til å følge den regionale arealstrategien. For å oppmuntre til deltakelse i regionale samarbeid, kan kommunene tilbys økonomiske insentiver, for eksempel i form av midler til samferdselsprosjekter. I Oslo-regionen var kommunene svært interesserte i å delta i Byvekstavtalen, da dette åpnet muligheten for økte økonomiske ressurser til deres kommune. Dette er et svært viktig poeng i forhold til Oslo kommunes deltakelse ved en eventuell revisjon av nåværende plan eller utarbeidelse av ny regional plan.

## 18.2 HVORFOR STILLER IKKE OSLO KOMMUNE FLERE KRAV TIL BÆRUM KOMMUNE?

Nullvekstmålet sier veksten innen persontransport skal realiseres gjennom alternative og bærekraftige transportformer som kollektivtransport, sykling og gange. Det er langt enklere og mindre ressurskrevende å oppnå nullvekst der det allerede eksisterer et velutviklet skinnegående kollektivtilbud. I områder uten dette tilbudet, som deler av Øvre Romerike og Follo-regionen, kan det være urealistisk å oppnå nullvekst med dagens transportteknologi. I slike områder må all vekst tas med sykling, gange og buss. For at Akershus skal nå nullvekstmålet, må visse områder i regionen overgå forventningene. Utviklingen må være så bærekraftig og effektiv at man tar høyde for at det fortsatt vil være vekst i personbiltrafikken andre steder. De må overoppfylle. Bærum kommune skiller seg som nevnt ut som den eneste kommunen i Akershus med både t-bane og trikk. Store deler av Bærum kommune har et kollektivsystem som har like bra, eller til og med bedre dekning og fremkommelighet enn Oslos kommunes. Bærum kommune er med det den kommunen i regionen, etter Oslo kommune, som er best rustet til å overoppfylle nullvekstmålet.

Det burde derfor være forventet at Oslo kommune stiller tydelige krav til Bærum kommune, gitt den betydelige finansieringsandelen fra Oslo til prosjekter som Fornebu-banen. En vesentlig del av midlene som finansierer Fornebu-banen, kommer fra bompenger som er innkrevd i Oslo. Gjennom disse midlene får samtidig Oslo kommune en betydelig makt til å stille krav om utviklingen utenfor kommune. Det kan være i Oslo kommune sin interesse å gjøre det. En stor andel av biltrafikken fra Bærum kommune går inn til Oslo og skaper lokale miljøbelastninger på veinett og boligmiljøer. Oslo kommune har også vesentlig nytte av om Bærum kommune tar av presset på bolig- og arbeidsmarkedet i hovedstadsområdet. En sterk økning i boligbyggingen i Bærum kommune vil sette boligmarkedet i Oslo kommune under mindre press. Utover MDG-byrådens motstand mot E18-utbyggingen ser man i liten grad at Oslo kommune har benyttet denne makten opp mot Bærum kommune.

Oslo kommune uttalte seg til Bærum kommuneplan i brev til kommune av 15.12.2022 og skriver at:

*Oppfølging av RP-ATP og byvekstavtalen er av vesentlig betydning for Oslo kommune som planeier, lokal part til byvekstavtalen og som nabokommune til Bærum.*

I sin høringsuttalelse har Oslo kommune kritiske merknader til parkeringsnormer, utnyttelse, senterstruktur og Avtjerna som fremtidig utviklingsområde. Men Oslo kommune har ikke fremmet noen innsigelser. Det sies heller ikke eksplisitt at Oslo kommune mener Bærum kommune må ta et ekstra ansvar for å sikre at Akershus og Oslo sammen når den regionale planens målsettinger.

Det er forståelig at et nabofylke trår forsiktig med hva den skal mene om arealutviklingen i et annet fylke sine kommuner. Den regionale planen har bidratt til å gi Oslo kommune som planeier har fått innflytelse utover hva kommunen tidligere har hatt. Dersom Oslo kommune hadde utøvd denne nye rollen aggressivt er det en risiko for at det ville kunne ha svekket den regionale planens legitimitet og oppslutning i Akershus-kommunene. Kanskje særlig i de mer landlige kommunene.

Med etableringen av Viken fylkeskommune var det en tydelig endring i dynamikken rundt den regionale planen. Det så da ut til at man var i gang med å utarbeide en ny regional plan for Viken hvor Oslo kommune så ut til å bli ekskludert som planeier. Dette ville innebære et skifte i balansen mellom ulike aktører og deres innflytelse over planleggingsprosesser og beslutningstaking innenfor regionen,

og ville ha vært svært uheldig for utviklingen Oslo og nabokommunene, som ikke lenger ville ha hatt et felles plangrunnlag.

Samtidig har Oslo kommune vært langt mer tydelig i rollen som grunneier på Fornebu. Her har kommunen, sammen med OBOS og Skanska gjort fremstøt mot Bærum kommune for å presse utnyttelsesgraden opp. Som grunneier kan Oslo kommune være tydeligere i rollen. Når Oslo kommune velger å trå forsiktig i sin rolle i forhold til det regionale samarbeidet er det nødvendig at Oslo kommune gjennom sin egen kommuneplan synliggjør de regionale sammenhengene. Særlig innenfor persontransportmarkedet vil et samarbeid om å tilrettelegge for gode kollektivløsninger for pendlertrafikken være til nytte både for Akershus fylkeskommune, Oslo kommune og Bærum kommune. De politiske målsetningene om mer bærekraftig transport har betydning langt utenfor Oslos grenser, og berører også vidt inn i Bærum kommune. Oslo og nærliggende områder i Akershus fylkeskommune, slik som Bærum kommune, står overfor en felles utfordring med å koble omlandet, den ytre byen og bykjernen sammen med kollektivtransport.

Med landets mest trafikkerte veinett har hovedstadsområdet et betydelig potensial for å flytte reisende fra personbil til kollektivtransport og sykling. Dette krever imidlertid effektiv trafikkstyring, utvikling, drift og forvaltning av veiene. Samtidig med befolkningsvekst og økt tetthet i utbyggingsmønsteret blir det gradvis vanskeligere å ferdes på eksisterende veier. Derfor må kapasiteten på veinettet prioriteres tydeligere mellom ulike trafikantgrupper for å sikre bedre fremkommelighet. Skal man nå felles regionale mål må dette perspektivet styrkes.

## 19. STATENS ROLLE I OPPFØLGING AV DEN REGIONALE PLANEN FOR AREAL OG TRANSPORT I OSLO OG AKERSHUS OG BYVEKSTAVTALEN

En sentral motivasjon bak utviklingen av planen var selvsagt statens underliggende trussel om at dersom kommunene og fylkeskommunen ikke selv tok ansvar for å utarbeide den regionale planen, ville staten påta seg oppgaven selv. Denne meldingen fra staten ga et viktig pressmiddel for å sikre at regionen tok ansvar for egen utvikling og planlegging.

Staten sin trussel om å utarbeide planen selv antyder sannsynligvis betydningen av en helhetlig og koordinert tilnærming til regional utvikling. Ved å gi regionen muligheten til å utarbeide sin egen plan, oppfordrer staten til lokal involvering og kunnskap i beslutningsprosessen. Samtidig fungerer det som en påminnelse om viktigheten av å ha en plan for å håndtere regionale utfordringer og muligheter.

Denne trusselen om statlig inngrep tjente nok som en drivkraft ute i kommunene. Beslutningstakerne i regionen tok ledelsen i utviklingen av en plan som best reflekterte deres behov og prioriteringer. På denne måten ble planleggingsprosessen et middel for lokalt selvstyre og samarbeid, fremfor å bli pålagt av staten uten lokal medvirkning.

Staten forplikter seg til å etterleve den regionale planen, inkludert dens tilhørende handlingsprogram, i tillegg til statlige planretningslinjer for lokalisering av statlige virksomheter. Disse planretningslinjene har som mål å legge til rette for en integrert planlegging av boliger, arealer og transport. Dette skjer i praksis gjennom Statsforvalteren i Oslo og Akershus, Bane NOR og Statens vegvesen som følger opp at



det utvikles planer som er i samsvar med ambisjonene i den regionale planen. Planer som legger opp til en mer arealeffektiv utbygging basert på prinsippet om flerkjernet utvikling, samtidig som man ivaretar den overordnede grønne strukturen.

I arbeidet med EVAPLAN (Hanssen, Hofstad, Higdrem) pekes det utfordringer knyttet til regional plan og statens oppfølging ved at det er en sterk sektorlogikk i statsforvaltningen. Indikatorrapporteringen 2016-2021 viser at kommunene opplever at statlige virksomheter i mindre grad følger planens retningslinjer og føringer. Blant annet ved lokalisering av statlige virksomheter og planens føringer om statlig bidrag til å styrke kollektivtransport. Dette er vel og merke på nasjonalt nivå og gjelder alle landets kommuner.

Likevel påpekes det også både i Plansamarbeidets evalueringsrapport, Oslo kommune og Viken fylkeskommune (2023) og i Civitas, OsloMet og Cicero sin evaluering av regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus (2023), at kommunene mener at lokaliseringen av statlige virksomheter ikke følger planens retningslinjer og føringer. To eksempler på en slik uheldig plassering som ikke samsvarer med planen, er lokaliseringen av politiets beredskapssenter på Taraldrud og flyttingen av Veterinærhøgskolen til NMBU i Ås kommune. Disse sakene har fått oppmerksomhet i media, og kan ha bidratt til at den negative oppfatningen av statens vilje til å følge den regionale planens retningslinjer og føringer, ved lokalisering av statlige virksomheter.

## 20. SAMARBEID PÅ TVERS AV KOMMUNEGRENSER OG FORVALTNINGSNIVÅER

Den nåværende Regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus legger vekt på behovet for enighet mellom kommunene og regionen, for å sikre at den regionale planleggingen reflekterer interessene og behovene til befolkningen. Foruten sterkt lokalpolitisk eierskap, er den mest betydningsfulle materielle forskjellen i forhold til tidligere forsøk på regionale planer, at staten har innført nye virkemidler for den regionale planleggingen (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019).

Med innføringen av de nye bestemmelsene i plan- og bygningsloven, fikk statlige myndigheter et betydelig virkemiddel i form av innsigelsesrett basert på regionale planer. Dersom lokale planer strider mot føringer i den regionale planen for areal og transport, kan statlige og regionale planmyndigheter erklære lokale planvedtak ugyldige i henhold til loven (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019). Dette representerer en betydelig endring fra tidligere regionplaner, hvor staten hadde begrensede virkemidler for å påvirke kommunene.

Staten har dermed fått en styrket rolle som overordnet myndighet, med maktmidler som kan overprøve kommunene dersom de ikke etterkommer de gitte føringer og retningslinjer. Dette har resultert i en økt grad av autoritet og innflytelse for statlige myndigheter, som nå kan gripe inn mer omfattende i kommunenes planleggingsprosesser. Man kan her si at man ser en sterkere hierarkisk styringslogikk.

Selv om staten har en overordnet myndighetsrolle, bygger den regionale planen på et samarbeid mellom staten, Oslo kommune og Akershus fylkeskommune. Den regionale planen fungerer som et

formelt styringsdokument, noe som betyr at kommunene er forpliktet til å utvikle sine egne planer i samsvar med føringer og retningslinjer i den regionale planen, i tråd med PBL §8-2. Dette oppfordrer til samarbeid på tvers av kommunegrensene, og fremmer et felles mål om å oppnå et bærekraftig samfunn (Akershus fylkeskommune og Oslo kommune, 2015).

Planen er relevant for alle kommunene i Akershus og Oslo-regionen. Ingen kommuner i Akershus er unntatt fra vekst, og i samtlige kommuner er en stor andel av innbyggerne avhengige av å reise inn til arbeidsplassene i Oslo. Selv om dette tilfanget er mest markant i kommunene i nærheten av Oslo, har planen konsekvenser for alle kommunene. Dermed burde planen også fungere som en arena for samarbeid snarere enn å være til hinder for god politikk. For hovedstadsområdet understreker dette behovet for en felles plan særlig samferdselsaspektet.

Deltakerne i bybåndet opplever at samarbeidet innenfor bybåndet, samt de pågående utviklingsprosjektene, spiller en viktig rolle i å nå målene som er satt i de regionale planretningslinjene. Til tross for dette påpekes behovet for flere nettverksarenaer med formål om å sikre en felles forståelse av innholdet i de regionale planretningslinjene, samt en felles tolkning og oppfølging av retningslinjene.

I evalueringsrapporten kommer det frem at det fra kommunene synes å være et ønske om økt klarhet og enhetlig tolkning av de regionale planretningslinjene blant aktørene i bybåndet. Dette mener de kan bidra til å styrke samarbeidet og koordineringen mellom ulike parter involvert i utviklingsprosjektene. Ved å etablere flere nettverksarenaer får aktørene muligheten til å diskutere og dele sine perspektiver, erfaringer og tolkninger av retningslinjene. Dette kan fremme en mer harmonisert tilnærming.

Slike arenaer vil ikke bare kunne bidra til en bedre forståelse av retningslinjene, men også til å bygge en felles visjon for implementeringen av disse retningslinjene i praksis. Dette igjen hevder kommunene kan føre til en mer effektiv og målrettet oppfølging av de regionale planretningslinjene, og samtidig styrke samarbeidet mellom aktørene i bybåndet for å oppnå de overordnede regionale målene (Plansamarbeidets evalueringsrapport, Oslo kommune og Viken fylkeskommune 2023).



*Figur 30: Bekkestummyra, som nå er under regulering (Foto: Bærum kommune).*

## 21. ET STYRKET REGIONALT NIVÅ

Prinsippet om lik behandling for alle kommuner av fylkeskommunen, er grunnleggende for å sikre demokratiske prosesser og rettferdighet i regionen. Når noen kommuner imidlertid havner i en særposisjon, preget av økt politisk og økonomisk oppmerksomhet, oppfattes dette ofte som en udemokratisk og urettferdig løsning.

På regionalt nivå, som består av Akershus fylkeskommune og Oslo kommune, ligger ansvaret for å sikre at alle parter utvikler planer i samsvar med nullvekstmålet. Fylkeskommunen må finne en balanse mellom veiledning og innsigelsesrett, noe som er avgjørende for legitimitet og lokal forankring. Planens struktur og bruk av kart bidrar til forståelse og aksept, men det påpekes at det fortsatt er behov for dialog og involvering av ulike perspektiver. Det etterspørres veiledning og klare retningslinjer fra kommunene, og det understrekes at samarbeid på tvers av forvaltningsnivåer er nødvendig for å oppnå bærekraftig utvikling.

Det er tydelig at en bærekraftig gjennomføring av den regionale planen krever en helhetlig forståelse av både det tradisjonelle plansystemet og avtalebasert planlegging. Dette reflekterer behovet for ulike tilnærminger for å oppnå suksess. Ved å anerkjenne og kombinere styrkene til både det tradisjonelle plansystemet og avtalebasert planlegging, kan man legge grunnlaget for en sterkere og tilpasningsdyktig gjennomføringsprosess.

Planen bør fortsatt være et verktøy både for lokalt selvstyre og samarbeid, alternativet som teoretisk sett kunne ha vært en regional plan pålagt av staten ville neppe sørget for tilstrekkelig lokal medvirkning og samarbeid. Det bidro utvilsomt til å styrke regional planmyndighet. I denne sammenhengen har statlig, regional og kommunal styringsmakt blitt reskalert; det vil si at dette ser ut til å ha styrket den regionale rollen i kommunale arealplanleggingsprosesser. Her viser endringene i Bærum kommunes arealplanlegging at utviklingen går i en retning som er mer i tråd med regionale krav om kompakt og flerkjernet utvikling langs kollektivknutepunkter.

I evalueringsrapporten fra Civitas, OsloMet og Cicero (2023) fremkommer det at regionale politikere i Viken fylkeskommune uttrykker synspunkter om at en byvekstavtale anses som enda mer forpliktende enn en regional plan. Avtaleverket blir derfor vurdert som et særlig viktig verktøy for gjennomføring, spesielt ifølge informanter fra Oslo, Viken fylkeskommune, og kommunene i bybåndet.

Denne oppfatningen illustrerer betydningen av avtalebasert planlegging som et effektivt virkemiddel for å sikre konkret gjennomføring av regionale målsettinger. Politikernes syn underbygger behovet for fleksible og forpliktende avtalestrukturer, som kan tilpasses dynamikken i regionale samarbeid og sikre reelt engasjement fra alle involverte parter. Dette støtter opp under viktigheten av å anerkjenne ulike former for styringsverktøy i arbeidet med regional utvikling og planlegging.

Videre er samarbeid på tvers av kommunegrensene og forvaltningsnivåer helt avgjørende. Dette understreker viktigheten av en koordinert innsats fra ulike aktører, inkludert kommuner, fylkeskommuner og staten, for å oppnå nasjonale og regionale samfunns mål. Denne tilnærmingen reflekterer behovet for en enhetlig visjon og koordinert handling for å møte utfordringene knyttet til areal- og transportutvikling, spesielt med tanke på målet om nullvekst i personbiltrafikk.

I det store bildet indikerer dette at det er nødvendig med en helhetlig tilnærming og et sterkt samarbeid for å realisere den regionale planen på en måte som er i samsvar med nasjonale og

regionale samfunns mål. Dette setter søkelys på behovet for langsiktig planlegging, bærekraftige løsninger og en inkluderende prosess som tar hensyn til ulike perspektiver og interesser.

Det er tydelig at det er politisk nivå, da særlig i kommunene, som er den regionale planens svakeste ledd i lenken. Som Plansamarbeidets evalueringsrapport også påpeker (Oslo kommune og Viken fylkeskommune, 2023) er eierskapet til planen i ferd med å svekkes. En bekymring som reises er at det er i ferd med å utvikle seg en reduksjon i forståelsen av planens betydning, virkning og pålagte forpliktelser, spesielt blant nye lokalpolitikere. Dette synes også regionale myndigheters innsigelser til Bærum kommunes arealdel å bekrefte.

## 22. HVORDAN HAR REGIONALE FØRINGER PÅVIRKET AREALPLANLEGGINGEN I BÆRUM KOMMUNE?

Statens innledende rolle for etableringen av den regionale planen var å lansere ønsket om en regional plan, samt indirekte fremme trusselen om statlig inngripen dersom det ikke ble utarbeidet en regional plan for hovedstadsområdet. Det hadde nok sittet langt inne for staten å gjøre det, men trusselen var likevel effektiv. Det fungerte som en kraftig pådriver i regionen, da den ga kommunene og ikke minst Akershus fylkeskommune og Oslo kommune et sterkt insentiv for å selv å ta ledelsen i utviklingen av en regional plan.

Denne tilnærmingen hvor Akershus fylkeskommune og Oslo kommune, sammen med kommunene bidro til å utarbeide en regional plan, mener jeg bidro til en plan som er godt tilpasset lokalpolitiske hensyn og ønsker. Særlig planens grep med minst et prioritert vekstområde i hver enkelt kommune.

Selv om planen gir regionale myndigheter økt makt og styring unngikk man samtidig at planen ble utviklet som en strategi som var pålagt ovenfra. Den ble isteden et resultat av omfattende lokal deltakelse og engasjement. Dette skapte en bred forståelse for implementeringen av planen, da den var forankret i de faktiske behovene og prioriteringene til lokalsamfunnene den skulle betjene. Denne tilnærmingen styrket tilliten til planen og fremmet samarbeidet mellom ulike aktører. I stedet for å bli oppfattet som en pålagt byrde, ble planleggingsprosessen et verktøy for lokal utvikling i hver enkelt kommune, for i denne regionale planen ble transportpolitikens logikk og prioriteringer tydeliggjort. Dersom en kommune velger å utvikle arealer utenfor planens prioriterte vekstområder kan ikke kommunen regne med investeringsmidler statlige fagetater eller fylkeskommunen for å dekke kostnader i forbindelse med tilrettelegging av verken kollektivtrafikk eller gang- og sykkelforbindelser. Sannsynligvis ville en slik strategi bli møtt med innsigelser fra regionale myndigheter.

Om en kommune velger å prioritere lokale politiske mål over de samfunns målene som er fastsatt i den regionale planen, blir dette synlig i kontrast til den overordnede planen og dens målsettinger. Dette er særlig gjeldende for Bærum kommune. Bærum kommunens høye kompetanse og kunnskap om styringsstrukturen gjør det ekstra tydelig når kommunen avviker fra samfunns målene i den regionale planen for areal og transport og prioriterer lokale politiske mål. Dette kan føre til økt oppmerksomhet og debatt rundt kommunens prioriteringer og beslutninger, spesielt hvis avvikene kan ha store konsekvenser for regionen som helhet. Kommunens valg og prioriteringer kan bli gjenstand for offentlig diskusjon og vurdering. Dette kan igjen bidra til økt ansvarlighet og gjennomsiktighet i kommunens beslutningsprosesser, samtidig som det skaper muligheter for en mer helhetlig og

samstemt utvikling på tvers av ulike forvaltningsnivåer. Det har fått oppmerksomhet blant innbyggere i Oslo kommune at en stor andel av bompengene som innkreves i Groruddalen ikke tjener innbyggerne. Disse midlene går til prosjekter i Oslo vest og Bærum kommune. Foreløpig har det ikke fått tilsvarende oppmerksomhet at regionale myndigheter mener at Bærum kommune ikke oppfyller sine forpliktelser som følger bompengemidlene som kommunen har inngått gjennom Byveksttalen.

Analysen av hvordan Bærum kommune påvirkes i en mer bærekraftig retning av den regionale planen avslører en motvilje fra det politiske nivået i kommunen mot målsettingene i den regionale planen. Denne motviljen er i strid med både den regionale planens intensjoner og delvis også med kommunens egen arealstrategi. Det kommer frem at kommunen viser en uvilje mot å omfavne de mål og retningslinjer som er satt av den regionale planen, til tross for at disse er utformet for å fremme en mer bærekraftig utvikling. Dette mønsteret av motvilje utfordrer ikke bare den regionale planens overordnede mål, men det undergraver også kommunens egne strategier for bærekraftig arealutvikling. Dette gir utslag i redusert realisering av bærekraft knyttet til alle de tre dimensjonene av, som er sosial, miljømessig og økonomisk bærekraft.

Sosial bærekraft omhandler tilrettelegging av bolig- og arbeidsplassforsyningen slik at alle grupper har tilgang til gode boliger til rimelige priser. Dette inkluderer å skape inkluderende bomiljøer med møteplasser og tilgang til sosial infrastruktur. Videre innebærer sosial bærekraft å gi innbyggerne muligheten til å delta i og påvirke utviklingen av sitt nærmiljø. Her ser man begynnende tegn med en raskt voksende andel eldre over arbeidsfør alder, hvilket tyder på at Bærum kommune sliter med å sørge for tilstrekkelig boligforsyning og konsekvensene av lav boligbygging og høye boligpriser. Det gjør at kommunen opplever endring i demografisk aldersfordeling i en uønsket retning med tanke på at man vet at samfunnet er på vei inn i en eldrebølge.

Økonomisk bærekraft dreier seg om å sikre tilstrekkelig produksjon av boliger og arbeidsplasser som svarer til etterspørselen i markedet, samtidig som man reduserer risikoen i utviklingsprosjekter gjennom forutsigbare prosesser. Planene må være basert på kunnskap, være realistiske og gjennomførbare med rimelige kostnader. Offentlig koordinering og bidrag til nødvendig infrastruktur er også avgjørende for å sikre gjennomføringen av planene. På overflaten virker utviklingen i Bærum kommune å være økonomisk bærekraftig. Imidlertid, når man ser på situasjonen i et bredere perspektiv, blir det tydelig at det er en dårlig utnyttelse av samfunnets ressurser. Dette skyldes at til tross for et velfungerende kollektivtilbud med t-bane, trikk og jernbane, unnlater Bærum kommune å legge til rette for mer vekst. Denne unnlatsen begrenser mulighetene for å redusere transportbehovet og fremme klima- og miljøvennlige transportformer på et regionalt nivå. Potensialet for fortetting og transformasjon langs eksisterende infrastruktur må utnyttes fullt ut før man tar i bruk nye utbyggingsområder.

Miljømessig bærekraft innen bolig- og arbeidsplassutvikling setter søkelys på å skape et kompakt utbyggingsmønster for å redusere behovet for biltransport samtidig som det bevarer landbruks-, natur- og friluftsområder. Dette inkluderer også tiltak for å styrke sammenhengen i blågrønne strukturer for å ivareta naturmangfold og tilpasse seg klimaendringer. Ombruk og sirkulære løsninger samt vern av eksisterende bygninger er også en del av denne bærekraftige tilnærmingen. Her går utviklingen i en svakt bedre bærekraftig retning, men utviklingen kunne ha vært langt sterke om kommunen var mer lojal til den regionale planens målsettinger.

Det har vært et økt tilfang av aktører som deltar i planleggingsprosesser og dette har satt Bærum kommune i en posisjon der forhandlinger og samordning mellom aktørene i større grad er avgjørende for å håndtere de økte kravene til samarbeid. Regional planlegging legger opp til vekst i Bærum, noe som krever økt utbygging og flere utbyggingsprosjekter. Dette økte utbyggingspresset er i stor grad basert på markedsorienterte prinsipper. Kommunen, som arealmyndighet, tar en tydeligere rolle som forhandlende og styrende aktør for å koordinere de ulike interessentene som opererer i Bærum.

Denne endrede dynamikken indikerer også en styrking av den nettverksorienterte styringslogikken, som setter søkelys på samstyring og samarbeid mellom ulike aktører. Imidlertid står kommunens politikere overfor komplekse utfordringer med å balansere ulike interesser og sikre helhetlig og bærekraftig arealplanlegging i kommunen. Til tross for investeringer i infrastruktur, kan det være utfordrende å oppnå betydelig vekst og fortetting dersom det er motstand eller manglende aksept for slike tiltak blant lokalbefolkningen. Ifølge Falleth og Saglie (2012) er spriket mellom idealer og praksis et velkjent fenomen innen arealplanlegging. Dette skyldes det spenningsfeltet som oppstår mellom arealplanlegging som en styrende plan og ønsket om politisk fleksibilitet. Til tross for at samarbeidet mellom kommuneadministrasjonen og politikerne virker å være god oppstår det utfordringer når politisk nivå må ta endelige beslutninger. Dette kan tilskrives politikernes rolle som talerør for befolkningen samtidig som de skal balansere rollen som samfunnsbyggere.

Det er mulig at det kan skje et taktskifte dersom det blir en mer positiv holdning til vekst og fortetting i kommunen, spesielt hvis det er behov for å møte økende boliggetterspørsel eller for å optimalisere bruk av tilgjengelige ressurser som infrastruktur og offentlige tjenester. Dette kan føre til en periode med betydelig boligvekst og transformasjon av bybildet i Bærum kommune i løpet av de kommende tiårene, for som jeg har påvist har kommunen holdt utbyggingstakten nede.

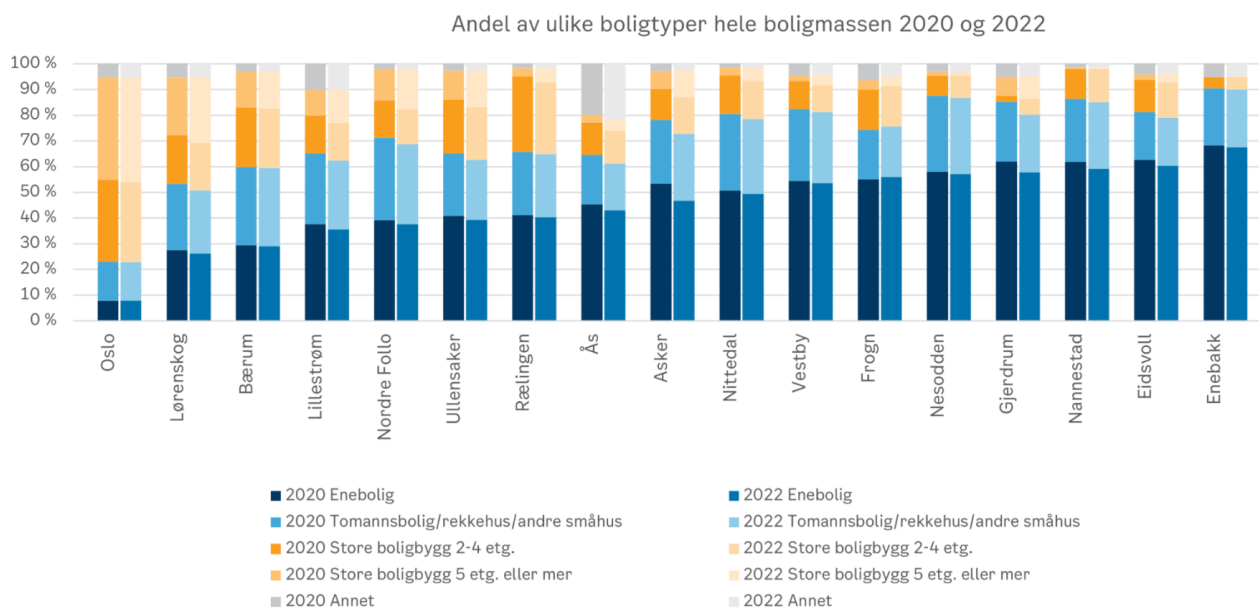
Det er et faktum at Bærum kommune i ferd med å få en raskt voksende andel eldre. Dette er en tendens man ser i hele samfunnet, men i Bærum kommune vokser denne andelen raskere enn tilsvarende kommuner det er naturlig å sammenligne med (Nittedal, Lørenskog og Lillestrøm). Den lave boligveksten kombinert med høye boligpriser er den naturlige forklaringen. Selv om tendensen foreløpig går i negativ retning vil kanskje innsigelsene knyttet til utnyttelse og senterstruktur ha den effekten at kommunen vil måtte legge om utbyggingsstrategien sin.

Man ser altså her at regionale myndigheter benytter den regionale planen til å styre kommunen inn mot en mer bærekraftig arealutvikling i Bærum kommune, ved at det legges både føringer og forpliktelser på at kommunen skal tilrettelegge for en mer kompakt vekst som bygger opp rundt det skinnegående kollektivsystemet. Dette skal bidra til å redusere behovet for reiser, begrense bilbruk, redusere forurensning og støy, og sikre god tilgjengelighet til arbeidsplasser, skoler, tjenester og bevare grøntområder og matjord. Men for Bærum kommune sin del bidrar dette også til en forventning fra staten og regionale myndigheter om økt boligbygging, og det trenger kommunen med tanke på den økende andelen eldre i kommunen. Den regionale planen bidrar med det også til en mer sosialt bærekraftig utvikling. Dette er ikke ukjente sammenhenger, men det er interessant at idealene til den kompakte byen står så sterkt og omfatter så bredt at også ikke-uttalte mål om sosial bærekraft oppfylles. Alt henger sammen. Planen bidrar til å legge til rette for tilstrekkelig boligbygging i kommunene i tråd med det som er *faktiske* lokale og regionale behov. Deretter bør det være et mål for kommunen at denne boligbyggingen igjen også bidrar til gode og varierte boligtilbud og bomiljøer for alle.

## 22.1 ER DET EN POLITISK SKEPSIS I BÆRUM KOMMUNE TIL KOMPAKT BYUTVIKLING OG PLANLEGGING?

To fremtredende trekk ved politisk nivå i Bærum kommune har fanget min oppmerksomhet. For det første er det en tydelig motvilje mot aktiv styring og planlegging. For det andre er det en generell skepsis til konseptet med kompakt byutvikling. Selv om det foregår kompakt byutvikling på steder som Fornebu og i Sandvika, samt en noe motvillig fortetting på Bekkestua, viser kommunen liten vilje til endring utenfor disse områdene.

Figuren på neste side viser boligtyper etter boligmassen. Vi ser både liten endring i Bærum kommune i type boligmasse. Men vi ser også at kommunen har en høy andel småhus, enten som enebolig eller andre småhus. Samtidig har det nåværende bygningslandskapet noen felles trekk som definerer hvilke områder Bærums politikere er villige til å akseptere fortetting. Steder som Sandvika, Lysaker og Fornebu preges ikke av verken småhusbebyggelse eller store etablerte bomiljøer. Dette synes å påvirke politikernes holdning til fortettingsprosjekter. Her kommer vi tilbake til Falleth og Saglie (2012) og spriket mellom idealer og praksis. For utenfor Sandvika, Lysaker og Fornebu kommer kompaktbyens prinsipper i konflikt med eksisterende småhusbebyggelse. Bærum kommune har store områder, særlig langs t-banelinjene som preges av småhus. I småhusområder er beboerne i hovedsak selveiere. Da oppstår det ofte et betydelig behov for informasjon, slik at grunneierne kan dra nytte av den økte tomteutnyttelsen og bidra til den ønskede fortettingen. En utfordring knyttet til dette er at tomteeiere ofte har større erfaring med å forstå ulempene ved fortetting, enn med å utnytte fordelene.



**Tabell 21:** Andel av ulike boligtyper hele boligmassen 2020 og 2022 (Matrikkelen 2023. Bearbejdet av PBE, Oslo kommune).

I lys av definisjonen på planlegging som "En inngripen med intensjon om å endre den nåværende kursen av hendelser" (Fainstein og DeFilippis 2016), kan det virke som om det politiske nivået i Bærum kommune praktiserer det motsatte. I stedet for å engasjere seg i planlegging, søker de å unngå det, med mål om å opprettholde status quo. Denne tilnærmingen indikerer at de ikke ser planlegging som et effektivt verktøy for å oppnå forbedringer i tråd med politiske målsettinger og verdigrunnlag. De vil



isteden navigere seg gjennom hvert enkelt reguleringsplanforslag og vurdere disse opp mot lokale politiske premisser.

Utbygging i småhusområder oppfattes ofte som et inngrep og en trussel mot grunneiere, beboere og det generelle bomiljøet. Dette fører til en endringsprosess som mange ikke er kjent med, og det oppstår derfor spørsmål og diskusjoner rundt en slik utvikling. I tillegg kan en prosess med fortetting være uforutsigbar og fragmentert, på grunn av involvering av mange ulike aktører. Ofte mangler det også en klar plan for hvordan man skal nå målet, noe som fører til at kursen justeres underveis. På grunn av behovet for å tilpasse utbyggingen til eksisterende strukturer, blir planleggings- og gjennomføringsprosessene ofte komplekse. Dette har ført til at mange assosierer fortetting med negativitet. Her ser jeg ikke at politisk nivå i Bærum kommune søker å ta nødvendig styring. Isteden begrenser kommunen sin egen mulighet for å styre utviklingen av areal og transport, samt selv definere målene i satsingsområdene. Politisk har svaret på negativiteten til fortetting, vært å møte innbyggerne med løfter om å avgrense utbyggingen mot småhusområder, avslå offensive utbyggingsforslag og å avstå fra å planlegge og regulere ny utvikling.

Denne tendensen utfordrer teorien presentert av Børrud og Røsnes (2016), som argumenterer for at offentlige myndigheter ikke vil kunne overstyre markedsutviklingen med reguleringer, og at markedets drivkrefter er vanskelige å reversere. Det viser seg at denne teorien ikke passer inn i situasjonen her.

Tvert imot har Bærum kommune klart å bryte med markedets utvikling. Boligveksten i Oslo kommune og øst for hovedstaden, for eksempel i Lørenskog kommune, har vært langt sterkere i samme periode enn veksten i Bærum kommune. Det til tross for store investeringer i infrastruktur og forpliktelser igjennom byveksttalen.

Den regionale planen har klare ambisjoner om at veksten skal økes i de mest sentrale og kollektivsterke områdene. Her er det altså et stort og tydelig misforhold mellom regionale myndigheters forventninger, og kommunens oppfølging av planen. Mens den regionale planen legger vekt på å konsentrere veksten i områder med god tilgang til kollektivtransport, ser det ut til at kommunen ikke følger opp disse retningslinjene i tilstrekkelig grad. Dette kan føre til utfordringer knyttet til transport, arealbruk og bærekraftig utvikling i regionen ellers. Det blir viktig å adressere dette misforholdet, for å sikre en mer helhetlig og effektiv utvikling i tråd med regionale mål og prinsipper.

Ved å til tider være bevisst passive i møtet med sterke markedskrefter oppnår politikerne i Bærum kommune den ønskede utviklingen. I flere år har kommunen gjennomført tilnærmingen uten å komme i konflikt med nasjonale og regionale myndigheter. Med unntak av Avtjerna har det ikke vært avvik fra den regionale planen som har blitt avskjært.

En bredere diskusjon i offentligheten rundt temaene utbygging og fortetting, kan kanskje bidra til å kaste lys over viktige spørsmål knyttet til bærekraftig utvikling, bevaring av grøntområder og balansen mellom vekst og opprettholdelse av lokalsamfunnets kvalitet. Dette kan føre til en mer informert beslutningsprosess og økt bevissthet blant innbyggerne om konsekvensene av ulike utviklingsalternativer.

## 23. TEORIENS FORKLARINGSKRAFT

I dette kapittelet vil jeg se nærmere på teoriene jeg har støttet meg til, og gjøre rede for deres forklaringskraft.

### Bærekraft - Næss (2000) og Hanssen (2015):

Hanssen (2015) og Næss (2000) belyser viktige aspekter ved bærekraftig byutvikling som er relevante for å forstå utviklingen i Bærum. Ifølge Hanssen er det avgjørende å sikre innbyggernes tilgang til boliger nær arbeidsplasser, skoler, servicefunksjoner og fritidsaktiviteter, samtidig som man ivaretar legitimiteten og etisk akseptable plan- og beslutningsprosesser.

Egenskaper knyttet til arealbruk, bygningstetthet og infrastruktur påvirker evnen til å opprettholde bærekraftige systemer i et område. Gjennom planlegging kan man påvirke disse faktorene og fremme bærekraftig utvikling. Bystørrelse og bosettingsmønster spiller en viktig rolle, da graden av urbanisering og tetthet har betydning for bærekraften. Dette er gjenkjennelig om Bærum kommune.

Næss (2000) understreker at faktorer som tetthet i bygninger, valg av boligtyper og bygningsformer også påvirker bærekraften. Høyere tetthet i byområder kan for eksempel fremme bruk av kollektivtransport, mens spredt utbygging kan føre til økt bilavhengighet. Disse perspektivene bidrar til å forklare utviklingstrekkene og utfordringene knyttet til bærekraft i Bærum kommune.

### Kompaktbyen - Hanssen, Hofstad, Saglie, Næss, & Røe (2015):

Prinsippene for en kompakt by er nøye knyttet til argumentene for bærekraft, og som tidligere nevnt er styrken i denne forklaringen betydelig. Mine empiriske funn om kompakt byutvikling har ytterligere styrket modellens forklaringskraft.

Fortetting har lenge vært det fremste verktøyet for å begrense byspredning og i moderne tid har kompakt byutvikling blitt et stadig vanligere ideal. Det er viktig å merke seg at fortetting ikke nødvendigvis fører til en kompakt byform, men at man i enkelte tilfeller bare øker utnyttelsen i forhold til det eksisterende.

Utfordringene og de etterfølgende konsekvensene som Bærum kommune møter der de ikke har lyktes med kompakt byutvikling, stemmer godt overens med Hanssen, Hofstad, Saglie, Næss, & Røe (2015) sine forklaringer.

### Polysentrisk utvikling - Veneri (2010) og Røe og Saglie (2011):

Det flerkjernede utviklingsmønsteret er et sentralt grep i den regionale planen, men Bærum kommune viser motvilje mot å støtte det fullt ut. Til tross for tilgjengelig infrastruktur som t-banelinjer og toglinjer, nøler kommunen med å utvikle stasjonsnære områder i en urban form med flere separate sentre. En polysentrisk fortettingsstrategi, som innebærer spredte sentre knyttet til ulike aktivitetsområder som eksisterende tettsteder eller infrastruktur, helst skinnegående, er en del av debatten om kompakt byutvikling. Polysentrisk byvekst, definert som denne spredningen av sentre, har blitt et alternativ til den sentraliserte og monosentriske urbane utviklingen. Forskere som Veneri (2010) fremhever polysentrisme som en strategi for å fremme bærekraftig utvikling.

For å fremme en mer miljøvennlig by- og transportutvikling, har den flerkjernet utviklingen to konkrete formål. For det første kan den bidra til økt bruk av kollektivtransport blant pendlere som reiser til storbyen, ved å tilrettelegge for effektive kollektivtransportalternativer som busser og tog. For det andre kan regionale byer og tettsteder delvis fungere som alternativer til storbyen, noe som potensielt kan redusere behovet for reiser samtidig som det oppmuntrer til mer bruk av gange og sykling i nærliggende områder (Røe og Saglie, 2011). Denne argumentasjonen er relevant i lys av motviljen mot en flerkjernet utvikling, slik man ser i Bærum kommune. Empirien viser at bilandelen i Bærum kommune er høy.

#### ABC-prinsippet - Martens (1996):

ABC-metoden som beskrevet av Martens (1996), har som mål å balansere virksomhetens transportbehov med miljøkonsekvensene knyttet til transporten. I gjennomgangen av Bærum kommune avdekker vi en nedgang i antall arbeidsplasser innen gangavstand fra kollektivknutepunkter, samtidig som kommunen viser motvilje mot å bruke parkeringsnormer som et virkemiddel for å redusere trafikken. Dette står i kontrast til andre områder i regionen, som Oslo kommune, hvor en strammere arealutvikling i tråd med ABC-prinsippene viser seg å fungere godt, spesielt med tanke på effekten av parkeringsnormer i sentrale områder. Denne tilnærmingen har ført til en høy andel arbeidstakere som reiser kollektivt til sentrale områder i Oslo.

ABC-prinsippet viser seg dermed å være en robust teori som fremmer bærekraftig og effektiv transportplanlegging.

#### Superstruktur - Guertin (1987):

Superstrukturer er betegnelser for strukturer som er avhengige av store offentlige investeringer som går utover det som er basert på privat eiendomsspekulasjon for å bli realisert. Disse strukturene, som inkluderer byenes sentrale områder og forstedene, er sammenvevd og utgjør en del av en større sammenheng som hele tiden utvikler seg. Ofte blir disse superstrukturene etablert og administrert av ulike offentlige forvaltningsnivåer og institusjoner, som kommuner, fylkeskommuner og transportetater. Fornebubanen, med sine planlagte offentlige investeringer og innvirkning på byutviklingen, passer godt inn i denne beskrivelsen.

Guertin (1987) påpeker at det kan være utfordrende å isolere og analysere enkelte deler av byer separat når man forsøker å forstå deres atferd og utvikling. Dette skyldes den komplekse sammenkoblingen mellom deler av et byområde som gjensidig påvirker hverandre. Særlig når vi ser framover i tid, blir dette utfordrende, da vi må betrakte hele bysystemet som en helhet for å forstå dets dynamikk og utvikling. Jeg synes forklaringskraften til Guertin er svært god, ikke bare for hva som foregår i Bærum kommune, men også hele hovedstadsregionen. Jeg synes særlig påpekingen Guertin gjør om at superstrukturer ser ut til å følge en elite er en interessant teori som jeg mener vi kan observere også i forhold til Fornebubanen.

#### Styringslogikk, inkludert funksjonalistiske perspektiver – Børrud og Røsnes (2016) og Simeonova (2018)

Ifølge Simeonova (2018) er det viktig å forstå rollen og funksjonen til beslutningstakere som samarbeider i byregioner for å implementere et byregionperspektiv i lokal og regional planlegging. Dette perspektivet innebærer å se på regionen som en helhet og samordne styringen på tvers av områder. Byregioner kjennetegnes av økonomiske og sosiale bånd mellom kjernebyen og de

omkringliggende områdene, som inkluderer flere lokale myndigheter. Dette skaper en funksjonell region som ikke nødvendigvis samsvarer med de juridiske grensene, noe som resulterer i komplekse dynamikker mellom bysentrum, forsteder og tettsteder i periferien, og medfører utfordringer for styringen.

Disse betraktningene reflekterer godt dynamikken og samarbeidet mellom ulike aktører og forvaltningsnivåer i hovedstadsområdet. Simeonova (2018) understreker viktigheten av å involvere kjernebyen i det regionale samarbeidet, men påpeker samtidig at det ikke alltid er i kjernebyens interesse å delta. Jeg mener imidlertid at dette perspektivet ikke gjelder for Oslo-regionen. Tvert imot har Oslo kommune en betydelig interesse av regionalt samarbeid og en helhetlig styring som inkluderer kommunene rundt kjernebyen. Dette betyr ikke nødvendigvis at det samme gjelder for andre europeiske byer, hvor kjernebyen kanskje ikke alltid ser det som i deres interesse å delta i regionalt samarbeid.

Den teorien som jeg gjennom min gjennomgang har funnet har lavest grad av forklaringskraft er Børrud og Røsnes (2016) og deres betraktninger om den markedsorienterte styringslogikken. Børrud og Røsnes (2016) forklarer hvordan markedsaktører utnytter byens egenskaper og påvirker byutviklingen, særlig ved å være fokusert om områders sentralitet og tilgjengelighet. De peker på hvordan markedet kan dra nytte av byens egenskaper for å drive byutviklingen fremover. Samtidig understreker de at dette bare er ett aspekt av hvordan markedet påvirker byutviklingen. De påpeker at nærheten til attraktive ressurser og goder, samt tilgangen til attraktive miljøegenskaper i bystrukturen, avgjør om et område er attraktivt for alle. Børrud og Røsnes (2016) argumenterer for at offentlige myndigheter ikke vil kunne overstyre markedsutviklingen med reguleringer, og at markedets drivkrefter er vanskelige å reversere.

I Bærum kommune ser vi ikke tydelig at markedsteorien spiller en avgjørende rolle i byutviklingen. To forhold utfordrer denne teorien. For det første ser man at politiske prioriteringer har større innflytelse enn markedskreftene, og at utviklingen ikke er så dominert av markedskrefter som beskrevet av Børrud og Røsnes. Snarere tilpasser markedskreftene seg politiske signaler, og at markedsaktører har begrenset evne til å utnytte byens egenskaper og å påvirke byutviklingen, spesielt når det gjelder forhold som sentralitet og tilgjengelighet. Det andre er at Børrud og Røsnes (2016) forutsetter at offentlige myndigheter forsøker å overstyre markedsutviklingen med reguleringer. Men i Bærum kommune så benytter ikke offentlige myndigheter seg av reguleringer som en strategi for å overstyre markedsutviklingen. De gjør det motsatte. Kommunen velger en passiv tilnærming hvor markedskreftene er avhengige av å forstå politiske ønsker og premisser for å få gjennomslag. Et av hovedfunnene mine i denne besvarelsen, er det avviket jeg observerer her mellom teorien om den markedsorienterte styringslogikken og markedets krefter på den ene siden, og mine funn på den andre side som viser det offentlige myndigheters evne til å overstyre markedsorientert utvikling.

Innsikt fra teoriene har stor betydning for planleggingen og styringen av kommuner som Bærum. Disse teoriene kan bidra til å gi bedre begrunnelser for statlig og regionalt styresett og kan løfte planleggingen til et høyere nivå. Det eksisterer et omfattende kunnskapsnivå gjennom nasjonal og internasjonal forskning som er svært relevant for å skape mer bærekraftige lokalsamfunn og kommuner. Sammenfallet mellom disse teoriene og den daglige styringen av Bærum kommune er så sterkt at det å anerkjenne verdien av teoretiske bidrag kan være avgjørende for å øke innsikt og forbedre planleggingen i norske kommuner.

Som jeg har påpekt, ser det ut til at de politiske premissene, slik Røsnes og Børrud beskriver dem, ikke har den samme sterke forklaringskraften som antatt. Det er ikke slik at en kommune ikke kan motvirke markedsutviklingen ved å bruke offentlige reguleringer.



*Figur 31: Bærumsmarka på vinterstid (Foto: Johan Peter Hougen).*

Det som skjer i Bærum, er at de politiske myndighetene har en avventende tilnærming. De venter på reguleringer som oppfyller lokalpolitiske premisser til områdene, og når disse forslagene kommer, handler de positivt. Dette resulterer i utbygginger med lavt konfliktnivå, men også med lav utnyttelse. Denne strategien fører til at planen i praksis saboteres og mister sin effekt. Dette virkemidlet, som vi kan kalle avventende tilnærming, oppfyller lokale politiske mål, men virker ikke som et bevisst politisk alternativt valg. Dette er et tydelig gap i de teoretiske bidragene, og jeg mener både min studie og fremtidig forskning kan bidra til å fylle dette hullet.

## 24. KONKLUSJON

De fem mest sentrale funnene i min undersøkelse er følgende:

- Den regionale planen for areal og transport i Oslo og Akershus bidrar til en mer bærekraftig utvikling av Bærum kommune, men effekten er overraskende svak.
- Politiske premisser underminerer regionale føringer. Dette fører til målkonflikter og reduserte samfunns mål. Bærum kommune prioriterer lokale interesser, på bekostning av felles mål for hele regionen. Dette resulterer i fragmentert utvikling, ineffektiv ressursbruk og suboptimale løsninger for felles regionale utfordringer.
- Lav boligvekst ser ut til å være i ferd med å gjøre utslag i en raskt voksende andel eldre innbyggere. Arbeidsstyrken i Bærum kommune er i ferd med å svekkes.
- Etablerte teorier om byutvikling har stor forklaringskraft og bør vektlegges sterkere i offentlige styringsdokumenter.
- Etablerte teorier om byutvikling kan forklare flere aspekter ved forholdet mellom Regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus og Bærum kommunes arealbruk og arealutvikling, men det er også aspekter ved denne utviklingen som etablerte teorier i liten grad forklarer. I min oppgave viser jeg hva en kommune kan oppnå lokalpolitisk med en avventende tilnærming fra politisk hold.

Det kommer ikke som en overraskelse, at Bærum kommunes arealplanlegging har blitt mer bærekraftig som følge av påvirkning fra Regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus. Utviklingen av Bærum kommune står ikke stille. I områder som Sandvika og Fornebu ser man en positiv utvikling med fortetting og høy banebasert utnyttelse. Dette er en type utvikling som er i tråd med regionale føringer.

Imidlertid peker indikatorene jeg har gjennomgått mot en relativt beskjeden effekt av den regionale planen for Bærum kommune totalt sett. Den positive utviklingen man ser i Sandvika og på Fornebu utgjør en for liten andel i forhold til arealutviklingen ellers i kommunen. Dette er et interessant funn, spesielt med tanke på kommunens unikt gode utgangspunkt og betydelige potensial for bærekraftig vekst. Som en kommune med robust infrastruktur og betydelige ressurser, kunne man forvente at påvirkningen fra den regionale planen ville vært langt mer utslagsgivende.

Røe og Saglie (2011) har påpekt at de regionale byene delvis kan fungere som erstatninger for storbyen. Dette kan redusere behovet for reiser til hovedstaden og samtidig oppmuntre til økt bruk av gange og sykling i nærområdene. Sandvika, med sitt store kjøpesenter og romslige parkeringshus, fungerer som et alternativ til storbyen for shopping. Imidlertid viser indikatorer at bilbruken i kommunen er altfor høy, noe som svekker Sandvikas funksjon i denne sammenheng, som et alternativ til Oslo.

På noen områder kan kommunen være et forbilde for andre kommuner. Det gjelder blant annet bruken av innovative verktøy og metoder innenfor planlegging. På det feltet utmerker

administrasjonen i Bærum kommune seg med høy kompetanse. Et eksempel på dette er arbeidet som har blitt gjort med analysemodellen kalt "Stedstilpasset målstyring". Denne analysemodellen representerer en nyskapende tilnærming til å forstå og håndtere kompleksiteten i lokal planlegging og styring. Gjennom bruk av slike innovative verktøy kan Bærum kommune vise vei for hvordan offentlige myndigheter kan tilpasse seg komplekse og dynamiske samfunnsutfordringer.

Men samtidig viser min gjennomgang at kommunen stikker seg frem som et eksempel på hvordan politisk motvilje setter lokale interesser og prioriteringer foran bredere regionale mål.

Man ser i Bærum kommune at politiske premisser faktisk kan overstyre markedskreftene, regionale føringer og nasjonale målsettinger. Bærum kommune utfordrer teorien presentert av Børrud og Røsnes (2016), som argumenterer for at offentlige myndigheter ikke vil kunne overstyre markedsutviklingen med reguleringer, og at markedets drivkrefter er vanskelige å reversere. Det viser seg at denne teorien ikke passer inn i situasjonen man ser i Bærum kommune.

I Bærum kommunes tilfelle ser vi at kommunen har evnen til å forme og styre utviklingen av lokalsamfunnet uten aktiv planlegging. Denne konservative tilnærmingen til styring av markedet ser ut til å påvirke utviklingen uten å pålegge strenge reguleringer. Det gir kommunens politikere mulighet til å opprettholde en ønsket grad av fleksibilitet. Dette funnet peker på betydningen av å forstå det komplekse samspillet mellom offentlige myndigheter, markedskrefter og samfunnets behov i utviklingen av bærekraftige lokalsamfunn. Dette illustrerer at med politisk vilje, kan offentlige myndigheter faktisk påvirke og styre utviklingen, selv i et marked preget av sterke krefter.

Ved at politisk nivå velger en strategi hvor kommunen sakte og selektivt slipper gjennom kun ønsket utbygging, har kommunen vist at den klarer å overstyre markedsutviklingen. Private reguleringsplanforslag som kan skape lokal motstand blir avvist og sendt tilbake til tegnebrettet. Slike avviste planforslag fanges ikke opp av regionale myndigheter, fordi de blir ikke sendt ut på høring. Samtidig er ikke utbyggingsiveren større enn at Bærums politikere kan leve med risikoen for innsigelser fra regionale myndigheter.

For der det politiske nivået i Bærum kommune går videre med private reguleringsplanforslag og sender disse på høring er ikke risikoen for å møte innsigelser fra regionale myndigheter avskrekkende. Tvert om innebærer innsigelser fra regionale myndighetene at det blir disse som legger en demper på boligutbyggingen, ikke kommunens politikere direkte. I de fleste tilfellene dreier det seg om tetthet og parkeringsplasser. Det er temaer som Bærums politikere fint kan stå til ansvar for overfor sine innbyggere.

Denne dynamikken mener jeg Bærum kommune utnytter. Politikerne er hele tiden klar over muligheten for innsigelser fra regionalt hold, men føler ikke en umiddelbar hast med å bygge ut. Dette har ført til en avventende tilnærming fra kommunens side når det gjelder utviklingen av nye boligområder eller andre typer utbyggingsprosjekter.

Men dette er samtidig handlinger som underminerer regionale føringer, og fører til målkonflikter og reduserte samfunns mål. Det oppstår målkonflikter når den avventende tilnærmingen fra kommunens side kolliderer med regionale målsettinger. Man ser her en kommune som velger å prioritere sine egne lokale interesser og behov på bekostning av felles mål for hele regionen. Som Falleth og Saglie (2012) påpeker, er det vanlig at det er en forskjell mellom det som er ønskelig å oppnå og det som



faktisk skjer når det gjelder byplanlegging. Selv om det investeres mye i infrastruktur og ligger godt til rette for tettere byutvikling, kan det være vanskelig å få til stor vekst og fortetting hvis folk i lokalsamfunnet er imot.

Denne situasjonen resulterer i fragmentert utvikling, hvor ulike områder innen samme region følger ulike utviklingsbaner som ikke nødvendigvis harmonerer eller komplementerer hverandre. Dette kan føre til ineffektiv ressursbruk og suboptimale løsninger for felles utfordringer som regionen står overfor. Jeg mener man allerede ser at dette skjer. Boligmarkedet preges av svært høye priser i hele hovedstadsområdet, og en stor andel av boligveksten utenfor Oslo kommer i nabokommunene i nordøstlig retning. Det er Lørenskog og Lillestrøm som tar veksten, men midlene til infrastruktur går i motsatt retning.

Disse målkonfliktene kan føre til reduserte samfunns mål på flere måter. For det første kan de svekke effektiviteten av regionale planer og politikk, da ulike kommuner vil kunne begynne å handle uavhengig av hverandre og uten hensyn til den større sammenhengen. Videre kan målkonflikter også føre til svekket tillit og samarbeid mellom ulike aktører i regionen, noe som ytterligere kompliserer samarbeidet og koordineringen av utviklingen. Dette kan hindre fremgang og gjøre det vanskeligere å oppnå felles mål som er viktige for regionens langsiktige bærekraft og velstand. Dette oppstår når lokale beslutninger ikke er i samsvar med de overordnede målene som er satt for regionen som helhet.

Bærum kommunes motvilje mot vekst angår derfor hele regionen. For når Bærum kommune ikke tar vekst flyttes utbyggingspresset til områder med et dårligere kollektivtilbud, som igjen vil føre til økt bruk av personbil og at det blir vanskeligere å oppfylle nasjonale og regionale klima- og miljømål. Veksten som burde kommet i østlige deler av Bærum kommune, hvor potensialet for å overoppfylle nullvekstmålet flyttes bort. Det er ineffektiv ressursbruk og en suboptimal løsning.

Dette kommer enda tydeligere frem gjennom innsigelsen til parkeringsnormer. Som respons på dette på denne innsigelsen velger kommunen å utarbeide en kommuneplan uten parkeringsnormer. Man vil heller ta de mange små drakampene med regionale myndigheter ved hver enkelt reguleringsplan, enn å styre parkeringspolitikken i hele kommunen gjennom kommuneplanen. Det er en opplagt prioritering av lokale interesser foran bredere regionale og nasjonale mål. Kommunens fremgangsmåte er å styre unna planlegging og reguleringer. Et manglende søkelys på trafikkdempende virkemidler og på å skape et kompakt utbyggingsmønster for å redusere behovet for biltransport ser man konsekvensen av i forhold til arbeidsplassveksten. Det viser særlig indikatoren som viser *Andel av alle arbeidsplasser innenfor anbefalt gangavstand og endring siden 2016*. Man ser en nedgang i arbeidsplasser innenfor anbefalt gangavstand. Man skulle tro at utviklingen av Fornebu, Lysaker og Sandvika skulle trekke med seg utviklingen i forhold til resten av kommunen, men slik er det altså ikke. Lokalisering av arbeidsplasser og boliger er en viktig faktor for å fremme bærekraftig byutvikling og redusere miljøpåvirkningen knyttet til transport. Et kompakt utbyggingsmønster innebærer å konsentrere boliger, arbeidsplasser og tjenester i nærområdene, noe som gjør det enklere for innbyggerne å benytte seg av kollektivtransport, sykling eller gåing som transportmiddel. Dette har ikke kommunen fått til.

Et annet aspekt er at byvekst også kan betraktes som en form for naturvern. Det kan forklares med at dersom veksten av nye boliger som en konsekvens forskyves, slik at man tar i bruk nye ubebygde arealer, går man glipp av muligheten for en arealnøytral vekst. Arealnøytralitet innebærer at

utviklingen må skje på en måte som resulterer i null netto tap av natur. I byregionene kan vi bevare mer av den lokale naturen ved å konsentrere byveksten i allerede utbygde områder med god kollektivdekning. Dermed blir utnyttelsen av områdene nær tog- og t-banestasjoner i byområdene, også et spørsmål om naturvern. Med høyere utnyttelse ved slike stasjoner i Oslo, Bærum, Asker, Ski, Ås, Lillestrøm og Jessheim, kan vi sannsynligvis bevare mer natur i Oslo-regionen. Det er i dette perspektivet Bærum kommunes oppfølging av den regionale planen ikke treffer i forhold til bærekraft.

Dette betyr at man må prioritere gjenbruk og fortetting av allerede utbygde områder fremfor å utvide inn i urørt natur. Særlig der det allerede er etablert kapasitetssterke kollektivsystemer som jernbane, trikk og t-bane. Det vil si Bærum kommune som eneste Akershus-kommune med alle de tre transportformene.

Samtidig mestrer Bærum kommune på andre områder den nettverksorienterte og hierarkiske styringsmodellen med glans. Innen investeringer knyttet til kollektivtransport og areal- og transportutvikling har Bærum kommune inntatt en sentral rolle. Når det kommer til forhandlinger om midler til infrastruktur, har Bærum kommune kommet svært godt ut av det. E18-utbyggingen, oppgraderingen av Kolsåsbanen og etableringen av Forneubanen er store kostbare prosjekter som vil ta en betydelig andel av midlene i hele hovedstadsområdet i flere år fremover.

Kommunen har en vært en aktiv og fremtredende part i Byvekstavtalen. Det forutsetter et nært samarbeid mellom kommune, fylkeskommune og stat. Forpliktelsene Bærum kommune har inngått gjennom Byvekstavtalen er samtidig direkte knyttet til oppfølgingen av den regionale planen for areal og transport i Oslo og Akershus sine føringer og retningslinjer. Men i etterkant så ser man at den politiske viljen i Bærum kommune til å følge opp forpliktelsene som følger med finansieringsmidlene er vesentlig mindre enn iveren etter å skaffe midlene.

Ifølge Guertin (1987) vil investorene følge superstrukturene. Store aktører som OBOS og Skanska vil utvilsomt fortsette å legge press på kommunen om bymessig fortetting. Dersom et slikt taktskifte *ikke* skjer, tror jeg også at presset fra øvrige samarbeidspartnere mot Bærum kommune om en høyere vekst vil bli betydelig sterkere. Foreløpig har de største utbyggingsaktørene sine interesser vært på Fornebu og Lysaker, områder hvor den politiske motstanden mot bymessig fortetting har vært markant lavere enn andre steder i Bærum kommune.

Det er ellers liten grunn til å tro at de regionale aktørene heller vil gi seg med kravet om høyere vekst og høyere utnyttelse langs stasjonene. Tvert om er de i deres samfunnsinteresse at nytten av de store investeringene i samferdselsprosjektene i Bærum og Oslo kommuner blir så store som mulig. Her har den regionale planen styrket regionalt nivå sin innflytelse.

Det kan være nødvendig at Oslo kommune i større grad tydeliggjør de regionale sammenhengene i sin kommuneplan. Med landets mest trafikkerte veinett, har hovedstadsområdet et betydelig potensial for å flytte reisende fra personbil til kollektivtransport og sykling. En stor andel av trafikken i Oslo kommer fra Akershus, så det er avgjørende for Oslo at man også ser til hva som foregår utenfor egen kommune. For å nå felles regionale mål, må dette perspektivet styrkes og samarbeidet mellom Oslo, Akershus og Bærum kommune intensiveres.

Kommunen har gjennomført en omarbeidelse og systematisering av sin arealstrategi med søkelys på de tre bærekraftperspektivene: sosial, miljømessig og økonomisk bærekraft. Jeg finner det likevel

overraskende at kommunen har kunnet beholde så mye av innholdet fra 2013-planen. Dette gjelder spesielt avventende tilnærmingen om å kreve *tilstrekkelig sosial og teknisk infrastruktur* som et forbehold for utbygging. Det er interessant å merke seg at til tross for endringene i planleggingskonteksten, har kommunen valgt å beholde disse elementene fra den eldre planen. Dette indikerer en konservatisme i tilnærmingen til endringer i arealplanleggingen.

Innsigelsene til 2023-planen kan være et vendepunkt for Bærum kommune. Dersom departementet ikke gir kommunen medhold kan disse innsigelsene tvinge kommunen til å ta større grad av hensyn til de regionale og nasjonale målsettingene for bærekraftig utvikling. Dersom staten krever endringer i kommuneplanen for å bedre tilpasse seg de regionale planene, vil det resultere i en mer effektiv og helhetlig planlegging som tar hensyn til større regionale hensyn. Det vil også kunne få avgjørende presedensvirkninger.

Uansett utfallet vil resultatet av disse innsigelsene gi verdifulle innsikter i samspillet mellom lokal og regional styring av arealplanleggingen, samt betydningen av å balansere lokale behov med regionale og nasjonale mål for bærekraftig utvikling. Den beskjedne effekten den regionale planen har hatt i Bærum kommune tydeliggjør viktigheten av å nøye evaluere hvordan den regionale planen kan bidra til å sikre en mer betydelig og bærekraftig innvirkning på kommunenes arealplanlegging. Det krever en grundig vurdering av hvordan planen kan innpasses og gjennomføres på en mer effektiv måte.

Det siste funnet mitt, som viser en dreining mot en raskere voksende andel eldre, er kanskje minst overraskende, da dette er en tendens som man ser i hele landet. Imidlertid burde Bærum kommune, med tanke på bærekraft og kompakt byutvikling, vie dette langt større oppmerksomhet. Forskyvningen i befolknings sammensetningen med en stadig eldre befolkning vil kunne ha betydelige sosioøkonomiske konsekvenser, spesielt med tanke på den økende byrden på den offentlige eldreomsorgen. Med færre omsorgspersoner per omsorgstrengende blir utfordringen med å opprettholde et tilfredsstillende omsorgsnivå stadig mer presserende.

Ved å skape aldersvennlige bomiljøer kan vi ikke bare forbedre livskvaliteten og trivselen til eldre i samfunnet, men også fremme en mer bærekraftig utvikling. Her er kompaktbyen svaret. Kompakt byutvikling kan hjelpe til med å redusere behovet for transportarbeid både for innbyggere og omsorgstjenesten, den kan bringe med seg positive bidrag til lokaløkonomien og bidra til et mer inkluderende samfunn. Det er derfor viktig at Bærum kommune tar hensyn til den økende andelen eldre i sin byutvikling og legger til rette for etablering av aldersvennlige boliger og en bebyggelse som støtter opp om eldre i samfunnet. Dette vil ikke bare være til fordel for de eldre, men også for samfunnet som helhet. Jeg tror vi vil kunne se på lengre sikt at denne gruppen av befolkningen vil etterspørre leiligheter, og med det kunne bidra på sin måte til å redusere motviljen til fortetting.

I lys av behovet for bærekraftig regional utvikling, mener jeg det kan er hensiktsmessig at det nå vurderes revisjon eller utarbeidelse av en ny regional plan for areal og transport, selv om vi ser at gjeldende plan fungerer godt. Dette skyldes den politiske svekkelsen i eierskapet til planen ute i kommunene, noe som kan undergrave dens effektivitet.

Samtidig viser evalueringen at den eksisterende planen har vist seg å fungere godt på mange måter, og det er ingen tydelige indikasjoner på at en omfattende utvidelse er nødvendig. En revisjon kan også bidra til å innpasse nye kunnskapsbaserte tilnærminger og strategier for å møte fremtidige utfordringer, samtidig som den tar hensyn til endringer i samfunnsmessige behov og prioriteringer.

En revisjon av planen kan derfor betraktes som et middel for å opprettholde aktualiteten i lys av endrede politiske landskap, og en mangel på kunnskap blant nye beslutningstakere. Dette understreker behovet for en oppdatering, som sikrer at den regionale planen forblir et effektivt verktøy for å styre bærekraftig utvikling i regionen.

- Aarsæther, N. og Buanes, A. (2012). *Staten - frå planaktør til planforvaltar? I*: Nils Aarsæther, Eva Falleth, Torill Nyseth og Ronny Kristiansen (Red.), *Utfordringer for norsk planlegging: kunnskap, bærekraft og demokrati* (s. 121-144). Kristiansand: Cappelen Damm Høyskoleforlaget.
- Aarsæther, N. (2012). *Planlegging som handlingstype*. I: Nils Aarsæther, Eva Falleth, Torill Nyseth og Ronny Kristiansen (Red.), *Utfordringer for norsk planlegging: kunnskap, bærekraft og demokrati* (s. 26-48). Kristiansand: Cappelen Damm Høyskoleforlaget.
- Aarsæther, N. og Buanes, A. (2018). *Den komplekse statsmakta - rollemangfald og styringsutfordringar i planfeltet*. I: Aarsæther, N., Falleth, E., Nyseth, T. og Kristiansen, R. (red.). *Plan og samfunn - System, praksis, teori*. Oslo: Cappelen Damm akademisk.
- Akershus fylkeskommune og Oslo kommune. (2015). *Regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus*.
- Barlindhaug, Rolf og Nordahl, Berit. 2005. *Fra feltutbygging til transformasjon – markedsstyrt boligbygging i Oslo-regionen*. Rolf Barlindhaug (red.) *Storbyens boligmarked – drivkrefter, rammebetingelser og handlingsvalg*. Spartacus Forlag.
- Baxter. (2010). *Case Studies i Qualitative Research*. I I. Hay (Red.), *Qualitative research methods in human geography* (3rd ed). New York: Oxford University Press.
- Befring, Edvard. (2015). *Forskningsmetoder i utdanningsvitenskap*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk.
- Bibri, S. E., Kärrholm, M., & Krogstie, J. (2020). Compact city planning and development: Emerging practices and strategies for achieving the goals of sustainability. *Developments in the Built Environment*. <https://doi.org/10.1016/j.dibe.2020.100021>
- Bærum kommune. (2023). *Planbeskrivelse Kommuneplanens arealdel 2022- 2042. Til 2.gangsbehandling/sluttbehandling*. 14.04.2023, med tilhørende saksdokumenter.
- Bærum kommune (2021). *Justert Langsiktig driftsanalyse og investeringsplan 2021-2040 (LDIP)*.
- Bærum kommune (2013). *Bærum kommuneplan 2013-2030*.
- Bærum kommune (2023). *Bærum kommuneplan 2022-2040*.
- Børrud, E. og Røsnes, E., (2016). *Prosjektbasert Byutvikling. Mot en Kvalitativ, Prosjektrettet Byplanlegging*. Fagbokforlaget.
- Civitas, OsloMet og Cicero. (2023). *Evaluering av Regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus*. Viken fylkeskommune og Oslo kommune.
- de Jong, T. & Nore, N. (2015). *ABC-lokaliteter «rett virksomhet på rett sted»*. Transportøkonomisk institutt.
- Eiendomsverdi (2023). *Sykepleierindeksen*.
- Engbreetsen, Øystein, & Christiansen, Petter. (2011). *Bystruktur og transport: En studie av personreiser i byer og tettsteder*, TØI rapport, Vol. 1178/2011.
- Fainstein, S. S. og DeFilippis, J. (2016). *Readings in planning theory*. I: Fainstein, S. S. og DeFilippis, J., (red.) *Readings in planning theory*. 4 utg. Chichester. Wiley-Blackwell. s. 3-18.

Falleth, E. I., Hanssen, G. S. og Saglie, I.-L. (2010). *Challenges to Democracy in Market-Oriented Urban Planning in Norway*. European planning studies. <https://doi.org/10.1080/03003930.2013.834254>

Falleth, E. (2012). *Introduksjon til norsk planlegging*. I: Aarsæther, N., Falleth, E., Nyseth, T. og Kristiansen, R. (red.). *Utfordringer for norsk planlegging*. Kristiansand: Cappelen Damm Høyskoleforlaget.

Falleth, E. og Saglie, I.-L. (2012). *Kommunal planlegging*. I: Aarsæther, N., Falleth, E., Nyseth, T. og Kristiansen, R. (red.). *Utfordringer for norsk planlegging*. Kristiansand: Cappelen Damm Høyskoleforlaget.

Falleth, E. og Holsen, T. (2018). *Introduksjon til norsk planlegging*. I: Aarsæther, N., Falleth, E., Nyseth, T. og Kristiansen, R. (red.) *Plan og samfunn - System, praksis, teori*. Oslo: Cappelen Damm akademisk.

Falleth, E. og Saglie I.-L. (2018). *Kommunal arealplanlegging*. I: Aarsæther, N., Falleth, E., Nyseth, T. og Kristiansen, R. (red.) *Plan og samfunn - System, praksis, teori*. Oslo: Cappelen Damm akademisk.

FN. (2015). *FNs bærekraftsmål*. [FNs bærekraftsmål](#)

Gerring, J. (2007) *Case Study Research: Principles and Practices*. Cambridge University Press, Cambridge.

Guertin, P. S. (1987). The Future of the Urban System: Compared Situation Between the Centre and the Suburbs of Quebec *Concept's International Series in Geography*, Volume 9 (Issue 3): 55-84.

Hansen, Torbjørn og Brattbakk, I. (2005). *Drabantbyene – bedre enn sitt rykte?* I: Storbyens boligmarked. Drivkrefter, rammebetingelser og handlingsvalg. Scandanavian Academic Press.

Hanssen, G. S. (2011). *Negotiating Urban Space: The Challenge of Political Steering in Market- and Network-oriented Urban Planning*. Scandinavian Polical Studies. 351. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9477.2011.00278.x>

Higdem, U. (2012). *Regional planlegging*. I: Aarsæther, N., Falleth, E., Nyseth, T. og Kristiansen, R. (red.). *Utfordringer for norsk planlegging*. Kristiansand: Cappelen Damm Høyskoleforlaget

Jacobsen, Dag Ingvar. (2005). *Hvordan gjennomføre undersøkelser?* Innføring i samfunnsvitenskapelig metode, 2. utgave, Kristiansand, Høyskoleforlaget.

Kloosterman, R. and Musterd, S. (2001) *The Polycentric Urban Region: Towards a Research Agenda*. Urban Studies, 38, 623-633.

Kloosterman, R. E. (2016). *Arguments for and against planning*. I: Fainstein, S. S. og DeFilippis, J., (red.) *Readings in planning theory*. 4 utg. Chichester. Wiley-Blackwell. 169-186.

Knutsen, S. & Boge, K. (2005). *Norsk vegpolitikk etter 1960 - stykkevis og delt?*, Oslo: Cappelen akademiske forlag.

Kommunal- og distriktsdepartementet (2020). *Byvekstavtale mellom Oslo kommune, Viken fylkeskommune, Bærum kommune, Lillestrøm kommune, Nordre Follo kommune og Staten v/Samferdselsdepartementet og Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2019-2029*, signert i november 2020.

Kommunal- og distriktsdepartementet. (2014). *Statlige Planretningslinjer (SPR)*.

Kommunal- og distriktsdepartementet. (2019). *Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2019-2023*.

Kommunal- og distriktsdepartementet. (2023). *Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2023-2027*.

- Kommunal- og distriktsdepartementet (2011). *Bærum kommune – innsigelse til kommuneplan, transformasjon av Fossum Bruk til boligområde*.
- Kommunal- og distriktsdepartementet (2020). *Bærum kommune – innsigelse til kommuneplanens arealdel 2017–2035*.
- Kommunal- og distriktsdepartementet (1997). NOU 1997/12: *Grenser til besvær – Lokaldemokrati og forvaltning i hovedstadsområdet*.
- Lorange, E. og Myhre, J.E. (1991). Ch. 4: *Urban Planning in Norway*. I: Thomas, Hall (red.) *Planning and urban growth in the Nordic countries*, E. & F. G Spon. s 116-166.
- Martens, K. (1996). *Dutch ABC-locations policy in practice*. Nijmegen: Department of Spatial Planning, University of Nijmegen
- Meld. St nr. 12 (2011-2012). *Stat og kommune – styring og samspel*. Oslo Kommunal- og distriktsdepartementet
- Meld. St nr. 16 (2008-2009). *Nasjonal Transportplan (2010-2019)*. Oslo: Samferdselsdepartementet.
- Meld. St nr. 18 (2016-2017) *Berekraftige byar og sterke distrikt*. Oslo: Kommunal- og distriktsdepartementet
- Meld. St nr. 21 (2011-2012). *Norsk klimapolitikk*. Oslo: Kommunal- og distriktsdepartementet
- Meld. St nr. 24 (2003-2004). *Nasjonal Transportplan (2006-2015)*. Oslo: Samferdselsdepartementet.
- Meld. St nr. 26 (2012-2013). *Nasjonal Transportplan (2014-2023)*. Oslo: Samferdselsdepartementet.
- Meld. St. nr. 33 (2016–2017). *Nasjonal transportplan (2018–2029)*. Oslo: Samferdselsdepartementet.
- Millstein og Hanssen (2021). *Demokratiske byrom*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Neuman, M. (2005). *The Compact City Fallacy*. *Journal of Planning Education and Research*.
- Næss, Petter. (2000). Bærekraftig utvikling – hva kan arealplanleggerne gjøre? I: Fiskaa, G. og Skjeggedal, T. (red.) *Planlegging og bærekraftig utvikling*.
- Næss, P., Næss, T. & Strand, A. (2011). *Oslo's Farewell to Urban Sprawl*. *European Planning Studies*, 19.1. s 113-139.
- Næss, Petter. (2011). *'New urbanism' or metropolitan-level centralization? A comparison of the influences of metropolitan-level and neighborhood-level urban form characteristics on travel behavior*. *Journal of Transport and Land Use* 4.
- Næss, P. (2012). *Urban form and travel behavior: experience from a Nordic context*.  
<https://doi.org/10.5198/jtlu.v5i2.314>
- Næss, P., Saglie I. L., og Hanssen G. S. (2015). *Kompakt byutvikling, muligheter og utfordringer*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Oslo kommune. (2023). *Planbeskrivelse, Kommuneplanens arealdel. Oslo mot 2040*. Forslag til offentlig ettersyn. 22.06.2023.
- Oslo kommune og Viken fylkeskommune. (2023). *Planeiernes evalueringsrapport. Oppfølging av Regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus. Evaluering av regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus*. Oslo kommune og Viken fylkeskommune.



- Oslo kommune (2023). *Planbeskrivelsen, Kommuneplanens arealdel - Oslo mot 2040*.
- Oslo kommune (2024). *Indikatorer for areal og transport i Oslo og Akershus*. H2-rapportering.
- Ot.prp nr. 10 (2008-2009). *Om lov om endringer i forvaltningslovgivningen mv. (gjennomføring av forvaltningsreformen)*.
- Parr, John B. (2004). *The Polycentric Urban Region: A Closer Inspection*. *Regional Studies*, 38, 3. 231- 240.
- Plan- og bygningsloven (2008). Lov om planlegging og byggesaksbehandling av 27. juni 2008 nr. 71.
- PROSAM (2023). *Rapport 251: Endringer i reisevaner i Oslo og Viken under koronapandemien. En analyse av data fra den nasjonale reisevaneundersøkelse*.
- PROSAM (2022). *Rapport 249: Holdningsundersøkelse om bomstasjoner, trafikk og kollektivtilbud*.
- Rambøll/Henning Larsen (2022). *Vurdering av regionale planer for areal og transport i Viken*. Viken fylkeskommune.
- Regjeringen. (2023). *Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2023–2027*.
- Røe, P. G. og Saglie, I.-L. (2011). *Minicities in suburbia: a model for urban sustainability?*  
<https://doi.org/10.7577/formakademisk.200>
- Røiseland, A. og Vabo, S. I. (2008). *Governance på norsk. Samstyring som empirisk og analytisk fenomen*. *Norsk statsvitenskapelige tidsskrift*, 24, 1-2, s 86-107.
- Røiseland, A. og Vabo, S. I. (2008). *Kommunalt selvstyre eller samstyring?* *Tidsskrift For samfunnsforskning* 49, 3 , s 409-420.
- Røe, Per Gunnar. (2017). *Byplanleggingens idealer og motsetninger*. I: David Jordhus-Lier & Kristian Stokke (Red.), *Samfunnsgeografi: En innføring*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk
- Saglie, J., Winswold, M., Blåka S., (2016). *Ansvarsutkreving i lokaldemokratiet: i eller mellom valg?* *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift*, 32 (1), 2016, s 59 – 81.
- Saglie, I. L., Hofstad, H. og Hanssen, G. S. (2015). *Hvordan studere motstridende hensyn i den kompakte byen?* I: Hanssen, G. S., Hofstad, H. og Saglie, I.-L., (red.) *Kompakt byutvikling: muligheter og utfordringer*. Oslo. Universitetsforlaget. 26-35.
- Simeonova, V., Eupen, M. v., Clement, J. Baraggia, A., Grift, E. v. d., Hanssen, G. S., Hofstad, H., Tosics, I. og Gerohazi, E. (2018). *SPIMA - Spatial dynamics and strategic planning in metropolitan areas*.
- SSB (2024). *Befolkning, Boliger, Boligvekst*.
- Thorén, K.H. og Saglie, I. 2015. *Hvordan ivaretas hensynet til grønstruktur og naturmangfold i den kompakte byen?* I: Hanssen, G.S., Hofstad, H. og Saglie, I. (red.) *Kompakt byutvikling – muligheter og utfordringer*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Tjora, A. (2010). *Kvalitative forskningsmetoder i praksis*. Oslo: Gyldendal.
- Tjora, A. (2021). [Kvalitative forskningsmetoder: Abduksjon \(kap 7.6\) \(youtube.com\)](#)
- Tønnesen, A., & Christiansen, P. (2017). *Fra bompengepakker til bymiljø- og byvekstavtaler*. TØI.

Tønnesen, A og Nyseth, T (2017). Klimavennlig transport i norske byer. I: Askim, A., Kolltveit, K. og Røe, P. G. (red). *En smartere stat*. Oslo: Universitetsforlaget.

Union M2 (2022). *Sterk kontoretterspørsel*. [Sterk kontoretterspørsel | UNION M2](#)

Van Wee, Bert. (2009). *Self-Selection: A Key to a Better Understanding of Location Choices, Travel Behaviour and Transport Externalities?* *Transport Reviews*, 29(3), 279-292.

Veneri, Paolo. (2010). Urban Polycentricity and the Costs of Commuting: Evidence from Italian Metropolitan Areas. *Growth and Change*, 41, 3. s 403-429.

Viken fylkeskommune. (2019). *Vi i Viken*. Kunnskapsgrunnlag for en bærekraftig fremtid. Viken fylkeskommune.

Viken fylkeskommune (2023). *Saksfremlegg, Kommuneplanens arealdel 2022-2042 - Bærum kommune, Viken fylkeskommune 2022-2040*.

Ytterdal, I. (2020). *Forhandlingsroller i byvekstavtalen for Oslo og Akershus*. Ås: Norges miljø- og biovitenskaplige universitet.

Østerud, Øyvind (1979): *Det planlagte samfunn: om sentralplanleggingens fremvekst og grenser*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag.

### FIGURER

**Figur 1:** Sandvika sentrum (Foto: Bærum kommune).

**Figur 2:** Organisering av planmyndigheter og plantyper

**Figur 3** Norges riksvåpen, kilde: Wikipedia

**Figur 4 og 5:** Viken og Akershus fylkesvåpen, kilde: Wikipedia.

**Figur 6:** Bærum kommunevåpen, kilde: Wikipedia.

**Figur 7:** Bærumsmarka (Foto: Johan Peter Hougen)

**Figur 8:** FNs bærekraftsmål, kilde: Wikipedia.

**Figur 9:** Utsikt fra Kolsåstoppen (Foto: Ole Christian Tollersrud).

**Figur 10:** Figuren viser utviklingen av regionalt samarbeid i Osloregion og de ulike politikkpakkenes tyngdepunkt (Ytterdal, 2020).

**Figur 11:** ABC-lokaliteter - "rett virksomhet på rett sted" illustrert av Tineke de Jong og Njål Nore, TØI

**Figur 12:** Skrekkeeksempel på byspredning i USA (Foto: Wall Street Journal).

**Figur 13:** E18 forbi Lakseberget (Foto: Bærum kommune)

**Figur 14:** De tre alternativene (Plansamarbeidet).

**Figur 15:** Plankartet for Regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus (Plansamarbeidet).

**Figur 16:** Vinnerutkast, prosjekt: «Himmelen under». Fornebu stasjon (Illustrasjon: Zaha Hadid Architects og A-lab)

**Figur 17:** Figuren viser styringsstruktur og forhold mellom styringsstruktur for RP-ATP, Oslopakke 3 og Byvekstavtalen (Plansamarbeidet).

**Figur 18:** Kart over Akershus, Bærum kommune markert i rødt (Store norske leksikon).

**Figur 19:** Byggegroppen på Fornebu (Foto: Ole Christian Tollersrud).

**Figur 20:** Arealstrategi for Bærum kommune 2013 (Bærum kommune).

**Figur 21:** Arealstrategi for Bærum kommune 2023 (Bærum kommune).

**Figur 22:** Ortofoto Bekkestua (Finn.no).

**Figur 23:** Bildet viser foreslått bebyggelse for Snaret 34-36, helt inntil Eiksmarka stasjon (Kilde: Budstikka).

**Figur 24:** Figuren viser avstand til Oslo S og befolkningstetthet. (Kilde: Akershus fylkeskommune sin uttalelse til Bærum kommuneplan av 16.12.2022).

**Figur 25:** Innsigelsene til kommuneplanen engasjerer, artikler fra Budstikka

**Figur 26:** Utbyggingen av E18 i Bærum (Foto: Statens vegvesen)

**Figur 27:** Rødlisterarten Dragehode (Foto: Oslofjordens Friluftsråd)

**Figur 28:** Endring i antall ansatte i perioden 2013-2022 (Utarbeidet av Jon Moxnes Steineke, Akershus fylkeskommune).

**Figur 29:** Bærum rådhus (Foto: Bærum kommune).

**Figur 30:** Bekkestumyra, som nå er under regulering (Foto: Bærum kommune).

**Figur 31:** Bærumsmarka på vinterstid (Foto: Johan Peter Hougen).

## TABELLER

**Tabell 1:** Prosentvis vekst, Tall fra SSB

**Tabell 2:** Endring i områdeutnyttelse i bybåndet (Matrikkelen 2022. Bearbeidet av PBE, Oslo kommune).

**Tabell 3:** Boligutviklingen i Oslo og nabokommunene i vest, 2019, 2020 og 2021 K1. (Kilde: SSB/Akershus fylkeskommune)

**Tabell 4:** Bilandel (PROSAM/Statens vegvesen)

**Tabell 5:** Tettstedsendring og befolkningsvekst fra 2016 til 2022 (Matrikkelen 2023. Bearbeidet av PBE, Oslo kommune).

**Tabell 6:** Områdeutnyttelse innenfor det totale arealet avgrenset av grønne grenser (Matrikkelen 2023. Bearbeidet av PBE, Oslo kommune).

**Tabell 7:** Endring i områdeutnyttelse fra 2016 til 2022 i gangavstand (Matrikkelen 2023. Bearbeidet av PBE, Oslo kommune).

**Tabell 8:** Omdisponert jordbruksareal i 2022 (Matrikkelen 2023. Bearbeidet av PBE, Oslo kommune).

**Tabell 9:** Andel av grønn grense som er innenfor gangavstand fra knutepunkt 2022 (Matrikkelen 2023. Bearbeidet av PBE, Oslo kommune).

**Tabell 10:** Andel av alle arbeidsplasser innenfor gangavstand fra 2016 - 2022 (Matrikkelen 2023. Bearbeidet av PBE, Oslo kommune).

**Tabell 11:** Årlig vekst i kontoransatte 2001- 2021 i Oslo, Asker og Bærum (Union M2, 2022).

**Tabell 12:** Andel av nytt næringsareal for detaljhandel innenfor anbefalt gangavstand 2021-2022 (Matrikkelen 2023. Oslo kommune).

**Tabell 13:** Andel meget eller ganske fornøyd med kollektivtilbudet 2015-2022 (Statens vegvesen/PROSAM 2023).

**Tabell 14:** Andel meget eller ganske fornøyd med kollektivtilbudet 2015-2022 (Statens vegvesen/PROSAM 2023).

**Tabell 15:** Endring i barn og ungdom innenfor og utenfor gangavstand fra knutepunkt 2021-2022 (SSB, Oslo kommune, 2023).

**Tabell 16:** Endring i eldre innenfor og utenfor gangavstand fra knutepunkt 2021-2022 (SSB, Oslo kommune, 2023).

**Tabell 17:** Andel barn og unge, arbeidspørere og eldre 2015- 2023 (Tall fra SSB bearbeidet av forfatter).

**Tabell 18 og 19:** Andel barn og unge, arbeidspørere og eldre 2015- 2023 og Forsørgerbyrde 2015- 2023 (Tall fra SSB bearbeidet av forfatter).

**Tabell 20:** Sykepleierindeksen 2022 (Eiendomsverdi, 2023)

**Tabell 21:** Andel av ulike boligtyper hele boligmassen 2020 og 2022 (Matrikkelen 2023. Bearbeidet av PBE, Oslo kommune).